NOU 2021: X

Forslag til endringer i mineralloven

(… sett inn ev. undertittel)

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. juni 2020.

Avgitt til Nærings- og fiskeridepartementet 1. desember 2021

Til Nærings- og fiskeridepartementet

Minerallovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. juni 2020 for å foreslå endringer i mineralloven. Utvalgets arbeid inngår i oppfølgingen av evalueringen av mineralloven gjennomført i 2018. Utvalget gir med dette sin utredning.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Oslo 1. desember 2021 |  |
|  | Ernst Nordtveit  Leder |  |
| Rune Sverre Fjellheim | Frode Michal Nilsen | Katrine Broch Hauge |
| Jøril Mæland | Kurt Aasly | Riikka Aaltonen |
|  |  |  |
|  |  | Erlend Opstad  Sekretariatsleder |
|  |  | Maria Lauritzen |
|  |  | Mari Klungsøyr Kristiansen |
|  |  | Ingeborg Breistein Høydal |

(…sett inn ev. valgfritt Innhold her)

[Sammendrag 4](#_Toc59526430)

[1 Lovforslag 4](#_Toc59526431)

[2 Innledning 4](#_Toc59526432)

[2.1 Mandat, sammensetning 4](#_Toc59526433)

[2.1.1 Formål 4](#_Toc59526434)

[2.1.2 Bakgrunn for arbeidet 4](#_Toc59526435)

[2.1.3 Oppdrag 5](#_Toc59526436)

[2.1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser, lovteknikk mv. 8](#_Toc59526437)

[2.1.5 Frist 9](#_Toc59526438)

[2.2 Prosess og arbeidet med utredningen 9](#_Toc59526439)

[3 Mineralnæringen 9](#_Toc59526440)

[3.1 Om enkeltbransjene i Norge 9](#_Toc59526441)

[3.1.1 Innledning 9](#_Toc59526442)

[3.1.2 Byggeråstoff 9](#_Toc59526443)

[3.1.3 Metallmalmer 10](#_Toc59526444)

[3.1.4 Naturstein 12](#_Toc59526445)

[3.1.5 Industrimineraler 12](#_Toc59526446)

[3.1.6 Kull 14](#_Toc59526447)

[3.1.7 Undersjøisk mineralutvinning 14](#_Toc59526448)

[3.1.8 Leting og undersøkelse 15](#_Toc59526449)

[3.2 Regional fordeling og betydning 17](#_Toc59526450)

[3.3 Industriell bearbeiding av mineralske råstoffer 18](#_Toc59526451)

[3.3.1 Innledning 18](#_Toc59526452)

[3.3.2 Om statistikk og tallgrunnlag 18](#_Toc59526453)

[3.3.3 Metallindustrien 19](#_Toc59526454)

[3.4 Rammebetingelser for mineralutvinning 20](#_Toc59526455)

[3.4.1 Innledning 20](#_Toc59526456)

[3.4.2 Finansiering av mineralvirksomhet 22](#_Toc59526457)

[3.5 Ressursgrunnlag og potensial 22](#_Toc59526458)

[3.5.1 Innledning og definisjoner 22](#_Toc59526459)

[3.5.2 Ressursgrunnlag og potensial 23](#_Toc59526460)

[3.5.3 Potensialet for økt utvinning i Norge 27](#_Toc59526461)

[3.6 Internasjonale utviklingstrekk 28](#_Toc59526462)

[3.6.1 Innledning 28](#_Toc59526463)

[3.6.2 Teknologisk utvikling og industriproduksjon 28](#_Toc59526464)

[3.6.3 Råvarediplomati og betydningen av råvaretilgang 29](#_Toc59526465)

[3.7 Miljø og bærekraft 31](#_Toc59526466)

[3.7.1 Innledning 31](#_Toc59526467)

[3.7.2 FNs bærekraftsmål 31](#_Toc59526468)

[3.7.3 Fornybarhet for mineralressurser 31](#_Toc59526469)

[4 Gjeldende rett 31](#_Toc59526470)

[4.1 Mineralloven 31](#_Toc59526471)

[4.1.1 Historisk oversikt 31](#_Toc59526472)

[4.1.2 Gjeldende rett (mineralloven)  33](#_Toc59526473)

[4.2 Andre lover som er relevante for mineralaktiviteter 44](#_Toc59526474)

[4.2.1 Plan- og bygningsloven 44](#_Toc59526475)

[4.2.2 Forurensningsloven 49](#_Toc59526476)

[4.2.3 Naturmangfoldloven 50](#_Toc59526477)

[4.2.4 Øvrige relevante lover 51](#_Toc59526478)

[4.3 Internasjonal rett 57](#_Toc59526479)

[4.3.1 Generelt 57](#_Toc59526480)

[4.3.2 EØS-rett 57](#_Toc59526481)

[4.3.3 WTO 63](#_Toc59526482)

[4.4 Forholdet til samene 65](#_Toc59526483)

[4.4.1 SP 27 65](#_Toc59526484)

[4.4.2 Grunnloven § 108 65](#_Toc59526485)

[4.4.3 ILO 169 65](#_Toc59526486)

[5 Utfordringer med dagens lov 65](#_Toc59526487)

[5.1 Svakheter ved dagens system 65](#_Toc59526488)

[5.1.1 Generelle bestemmelser 65](#_Toc59526489)

[5.1.2 Forholdet til annet regelverk 65](#_Toc59526490)

[5.1.3 Rettighetssystemet, leting og undersøkelser 65](#_Toc59526491)

[5.1.4 Driftskonsesjon og avslutning 65](#_Toc59526492)

[5.2 Samiske interesser 65](#_Toc59526493)

[5.3 Endringer vedtatt sommeren 2021 65](#_Toc59526494)

[6 Utvalgets vurderinger og forslag 65](#_Toc59526495)

[7 Økonomiske og administrative konsekvenser 65](#_Toc59526496)

Sammendrag

# Lovforslag

Del I

# Innledning

## Mandat, sammensetning

### Formål

Formålet med arbeidet er å vurdere og foreslå endringer i mineralloven slik at loven bidrar best mulig til oppfyllelse av Nærings- og fiskeridepartementets (NFD) overordnede mål om å legge til rette for størst mulig samlet verdiskaping innenfor bærekraftige rammer.

Evalueringen av mineralloven i 2018 viste at det er behov for å vurdere flere spørsmål i loven. Evalueringsutvalget pekte blant annet på et behov for å vurdere lovens regulering av leting, undersøkelser og utvinning, og at man bør vurdere minerallovens ivaretakelse av samiske interesser ved mineralutvinning for å sikre at mineralloven oppfyller norske folkerettslige forpliktelser.

Utvalget skal levere sin innstilling i form av en Norsk offentlig utredning innen 1.12.2021.

### Bakgrunn for arbeidet

#### Om mineralnæringen

Mineralnæringen omsatte i 2018 for 10,8 mrd. kroner, og sysselsatte 4 537 årsverk. Den største delen av næringen utgjøres av produksjon av byggeråstoff (62 pst.). Øvrige deler av næringen er i stor grad eksportrettet, og næringen eksporterte i 2018 for 4,3 mrd. kroner, tilsvarende 40 pst. av næringens omsetning. Næringen leverer innsatsfaktorer til bygge- og anleggsnæringen og industri, men også noe til forbrukermarkeder.

De største delene av næringen er foruten byggeråstoff industrimineraler med 1,6 mrd. kroner i omsetning og metallisk malm med 1,4 mrd. kroner. Det omsettes naturstein for 924 mill. kroner per år. Næringen er spredt ut over hele landet.

Det er også noe industrivirksomhet basert på bearbeiding av norske mineralske råvarer. Uttak av malm og industrimineraler har gjerne en form for bearbeiding av uttatt råvare nær uttaksstedet.

#### Om mineralloven og departementets arbeid med loven

Regjeringen Brundtland III oppnevnte 15.9.1993 et utvalg som skulle utarbeide et forslag til en samlet minerallov. Frem til da regulerte fem ulike lover det området som i dag dekkes av mineralloven. NOU 1996:11 Forslag til minerallov ble avgitt til Nærings- og energidepartementet 15.8.1996. Det ble deretter utarbeidet Ot.prp. nr. 35 (1998-1999) Om lov om erverv av og drift på mineralressurser (mineralloven) som ble oversendt Stortinget men deretter trukket tilbake. Ny Ot. prp. nr. 43 (2008-2009) ble oversendt Stortinget 20.3.2009. Mineralloven ble vedtatt samme år, og trådte i kraft 1.1.2010. Mineralloven regulerer forvaltning, utvinning, og drift av mineralressurser.

I 2018 hadde mineralloven fått virke i åtte år, og NFD, Direktoratet for mineralforvaltning (DMF), næringslivet og andre berørte hadde hatt tid til å samle erfaringer med praktiseringen. NFD nedsatte 18. juni 2018 et utvalg for evaluering av mineralloven. Det ble valgt en innretning på evalueringen der utvalget også skulle vurdere mer grunnleggende samfunnsøkonomiske spørsmål, og utvalget ble også bedt om å belyse visse spørsmål knyttet til mineralloven og ivaretakelse av samiske rettigheter. Utvalget leverte sin innstilling 18. desember 2018. Utvalget peker på flere praktiske spørsmål knyttet til utformingen av enkeltbestemmelser mineralloven som de anbefaler at NFD vurderer nærmere, men påpeker også at det er behov for en vurdering av flere mer grunnleggende problemstillinger i loven og påpeker at det er behov for en vurdering av lovens ivaretakelse av norske folkerettslige forpliktelser overfor samene. NFD la utvalgets innstilling ut til offentlig ettersyn på NFDs nettsider januar 2019 og fikk 13 høringsinnspill.

Evalueringen viser til flere mulige endringer i mineralloven. En del av forslagene er problemstillinger som må utredes nærmere, og dette er bakgrunnen for at det nedsettes et lovutvalg som skal utarbeide forslag til revidert lov om erverv og utvinning av mineralressurser (minerallova).

NFD har også startet et arbeid med en proposisjon for endringer i mineralloven der flere av anbefalingene i evalueringen av mineralloven vil følges opp. Dette gjelder i hovedsak forenklinger og forbedringer som kan gjøres på kort sikt. Departementet har en målsetning om å legge frem et forslag om slike endringer i mineralloven i løpet av 2021. Arbeidet vil ikke omfatte spørsmål knyttet til ivaretakelse av samiske rettigheter. Utvalget vil bli løpende orientert om NFDs arbeid.

### Oppdrag

Utvalget skal identifisere mangler og mulige forbedringsområder og forenklinger i mineralloven og utarbeide et forslag til endringer i lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven). Utvalget står fritt til å foreslå de endringene i mineralloven de mener er hensiktsmessige, med mindre annet er presisert i mandatet.

Mineralloven har to forskrifter: forskrift om kart over underjords- og dagbruddsanlegg og forskrift til mineralloven. Begge forskrifter har behov for oppdatering blant annet for å ta høyde for utviklingen innenfor digitale hjelpemidler. Omfang og utforming av forskriftene bør derfor drøftes, og utvalget kan peke på behov for endringer, men utvalget bes i utgangspunktet ikke om å utarbeide konkrete forslag til forskrift eller forskriftsendringer.

Utvalget skal utrede og ta stilling til alle spørsmål i mandatet, og utarbeide en skriftlig rapport som legges frem for NFD i form av en Norsk offentlig utredning (NOU). Lovforslagene skal utformes i et klart og godt språk.

Utvalgets arbeid omfatter ikke Bergverksordningen for Svalbard.

#### Formål, hensyn og virkeområde

Mineralloven skal legge til rette for en høyest mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi innenfor bærekraftige rammer gjennom tilrettelegging for verdiskaping i norsk mineralnæring. Utvalget bes vurdere ordlyden i §1 og §2 og om det kan være behov for justeringer. Det bør også vurderes om det er behov for andre justeringer i loven for å bedre samsvaret mellom formål- og hensynsparagrafene og loven for øvrig.

Minerallovens virkeområde avgrenses i dag mot uttak som hovedsakelig er en del av annen utnyttelse av grunnen. Formålet med bestemmelsen er å begrense omgåelse av loven, men slik den er formulert er bestemmelsen lite presis og gir rom for ulike tolkninger og dermed også omgåelser. Samtidig er det mange uttak av masser som reguleres av annet lovverk, og der det er ønskelig å unngå dobbel regulering. Utvalget skal vurdere om bestemmelsen kan utformes mer presist.

DMF har oversikt over uttak av masser som reguleres etter mineralloven, men det tas ut betydelige masser i tilknytning til bygge- og samferdselsprosjekter, utbygging av vind- og vannkraft mv. Utvalget skal vurdere om det er hensiktsmessig å innføre rapporteringsplikt for uttak av masser som ikke reguleres av mineralloven og hvordan en slik rapporteringsplikt eventuelt kan utformes og avgrenses. En eventuell rapporteringsplikt må ses i sammenheng med og avgrenses mot annet regelverk.

#### Inndeling i statens og grunneiers mineraler og bergfrihetens prinsipp

I evalueringen av mineralloven foreslås det at skillet mellom grunneiers og statens mineraler bør vurderes opphevet. Utvalget skal utarbeide forslag til hvordan regelverket for leting, undersøkelse og utvinning av grunneiers mineraler og statens mineraler kan harmoniseres.

Utvalget bes vurdere om bergfrihetens prinsipp og førstefinners rett er hensiktsmessige og bør videreføres i mineralloven.

#### Leting og undersøkelser

Mineralloven skal gi et godt rammeverk for innhenting, forvaltning og bruk av informasjon og data fra private virksomheters leting, kartlegging og drift. Utvalget bes vurdere behovet for endringer i ordningene med leterett og undersøkelsesrett og om det er behov for bedre kontroll med lete- og undersøkelsesaktivitet for statens og grunneiers mineraler for eksempel gjennom en ordning med prekvalifisering eller konsesjon.

Utvalget skal vurdere om det er hensiktsmessig å gi bestemmelser i loven for innsamling av borekjerner og innrapportering av data fra kartlegging/målinger fra luften og undersøkelsesaktivitet for statens og grunneiers mineraler, inkludert sanksjonsmuligheter.

#### Utvinning, drift og avslutning

Utvalget bes vurdere om det er behov for og ønskelig med unntaksbestemmelser i mineralloven for å gi bedre kontroll med tilgang til og uttak av mineralressurser som kan ha nasjonal strategisk eller sikkerhetsmessig betydning.

Det bør vurderes om det skal gis hjemmel i mineralloven til å avvise søknader om driftskonsesjon av hensyn til en samfunnsmessig god forvaltning av mineralressursene.

Reglene for konsesjonsplikt har vist seg å ha visse utslag som kan være uheldige, blant annet knyttet til mindre uttak i nisjemarkeder. Utvalget bes om å vurdere og ev. foreslå en ordning i mineralloven for dispensasjon fra konsesjonsplikt i visse tilfeller, forenklet driftskonsesjon, e.l.

Utvalget bes vurdere om grensene for meldeplikt for visse typer ikke-konsesjonspliktige uttak bør justeres og om det bør innføres hjemmel til i konkrete tilfeller å pålegge utvinner å søke driftskonsesjon også for uttak under dagens grense på 10 000 kubikkmeter.

Utvalget bes vurdere om det skal innføres en hjemmel for å pålegge samordnet utvinning ved tilstøtende utvinningsretter. Det bør videre vurderes egne regler for samordning og kompensasjon ved kombinert utvinning av statens og grunneiers mineraler.

Mineralloven gir hjemmel til å vedta tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr for å sikre at vedtak etter loven etterleves. Utvalget skal vurdere om sanksjonsmidlene er tilstrekkelige og hensiktsmessige og ev. foreslå sanksjonsmidler.

Reglene for sikkerhetsstillelse bør vurderes. Både grunneier, bruker av grunn og DMF kan kreve sikkerhetsstillelse. Dertil kommer at Miljødirektoratet kan kreve sikkerhetsstillelse etter forurensningsloven. Utvalget skal vurdere om sikkerhetsstillelsene kan samordnes bedre og om det er behov for endring i mineralloven.

Mineralavfallsdirektivet er gjennomført i avfallsforskriften kap. 17. I direktivet stilles det krav om utarbeidelse av avfallshåndteringsplan. Utvalget bes vurdere om det er hensiktsmessig å stille krav til planlegging og gjennomføring av planlegging, drift og avslutning av mineraluttak med utgangspunkt i kravene som stilles i avfallsforskriften.

Utvalget bes vurdere reglene for ekspropriasjon, herunder om det er behov for bedre samordning med konsesjonsbehandling, klargjøring av på hvilket stadium ekspropriasjon bør behandles, om det bør gis fortrinnsrett for utvinningsrett ved ekspropriasjon av undersøkelsesrett og om det bør gjeninnføres tilleggserstatning for ekspropriasjon.

#### Samiske intersser, folkerett og reindrift

Utvalget bes foreslå hvordan Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene kan operasjonaliseres i mineralloven gjennom konkrete saksbehandlingsregler. Formålet skal både være å sikre at myndighetsprosesser innenfor rammene av mineralloven ivaretar folkerettslige forpliktelser, tydeliggjøring av hvordan forpliktelsene skal overholdes og effektivisering. Det skal utformes forslag til regler for hele landet.

Forslag til endringer i mineralloven av hensyn til samiske interesser, herunder reindriften, skal ivareta Norges folkerettslige forpliktelser, og ta utgangspunkt i hva norske folkerettslige forpliktelser krever.

Utvalget skal vurdere hvordan loven kan legge bedre til rette for nødvendige avklaringer med rettighetshavere, herunder reindriften.

Utvalget skal foreslå minst en mulig løsning for urfolksvederlag som gir samene en del i nytteverdien knyttet til mineralvirksomhet i det tradisjonelle samiske området. Forholdet mellom kompensasjon av rettighetshavere og urfolksvederlag bør diskuteres. Det bør drøftes mulige forvaltningsmodeller for et urfolksvederlag. Vurderingene av urfolksvederlag skal ta utgangspunkt i hva Norges folkerettslige forpliktelser krever at tilbys. Dersom det foreslås alternativer som går lenger enn det folkeretten krever, skal dette synliggjøres og begrunnes.

Utvalget skal vurdere om adgangen for Sametinget og grunneier til å heve søknader om undersøkelser, utvinning og driftskonsesjon i Finnmark til førsteinstansbehandling i departementet kan avvikles.

#### Avgifter mv.

I noen tilfeller vil dagens ordning med økonomisk sikkerhetsstillelse trolig ikke være tilstrekkelig for å dekke kostnadene til opprydning, sikring mv. Utvalget skal derfor vurdere om det er behov for en avgift eller annen ordning som skal finansiere statlige utgifter knyttet til fremtidig opprydning/sikring etter avsluttede mineraluttak der det ikke lenger finnes tiltakshavere eller eiere å rette krav mot. En slik ordning kan komme til erstatning for eller som et supplement til dagens ordning.

Mineralloven har enkelte avgifter, gebyrer mv. Utvalget kan vurdere endringer i reglene i mineralloven §§ 39, 56, 57 og 58. Utvalget skal ha som utgangspunkt at avgiftsnivået ikke bør økes.

Reglene i § 39 omhandler erstatning ved ekspropriasjon. Utvalget har mandat til å vurdere endringer i reglene, herunder nivå og utforming for erstatning.

Reglene i §§ 56 årsavgift til staten og § 57 årsavgift til grunneieren er tett knyttet til hvordan rettigheter til undersøkelser og utvinning av statens mineraler organiseres og forvaltes. En vurdering av innretningen av forvaltningen av mineralrettighetene kan tilsi at ev. endringer i reglene kan vurderes.

I § 58 reguleres urfolksvederlag. Det kan vurderes endringer i reglene for urfolksvederlag.

Det skal ikke vurderes endringer i skatte- og avgiftsregler for mineralnæringen ut over dette.

#### Forholdet til annet regelverk

Utvalget skal vurdere om mineralloven legger godt til rette for effektive og gode avklaringer i overgangen til annet lovverk, og om dagens organisering og oppgavefordeling mellom mineralloven, forurensningsloven og plan- og bygningsloven gir en hensiktsmessig prosess for større mineraluttak. Det skal vurderes om oppgavene kan organiseres bedre enn i dag. Utvalget skal kun foreslå eventuelle endringer i mineralloven, men kan om nødvendig peke på behov for endringer i annet lovverk.

Mineraluttak som berører samisk reindrift utløser en separat konsultasjonsplikt for alle tillatelser og myndighetsprosesser, noe som krever tids- og ressursbruk fra både tiltakshaver, berørte samiske konsultasjonsparter (ofte reinbeitedistrikt og Sametinget) og offentlige myndigheter. Utvalget skal vurdere om dagens system kan effektiviseres uten at det går på bekostning av formålene med konsultasjonene.

#### Annet

De senere årene har digitalisering gitt flere muligheter i offentlig forvaltning, og myndighetsprosesser i Direktoratet for mineralforvaltning har blitt modernisert. Utvalget skal vurdere om loven kan endres for å bidra til effektivisering av forvaltning og myndighetsprosesser.

### Økonomiske og administrative konsekvenser, lovteknikk mv.

Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av utvalgets forslag skal utredes og fremgå av utredningen i samsvar med Utredningsinstruksen – Instruks om utredning av statlige tiltak (2016) kapittel 2 og rundskriv R 109/14 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv. Utvalget skal vurdere om noen tiltak krever grundigere utredninger enn minimumskravene i utredningsinstruksen.

Utredningene skal inngå i grunnlaget for utvalgets vurderinger. Det skal gjøres vurderinger for hvert foreslåtte tiltak. I vurderingen av økonomiske og administrative konsekvenser skal det i tillegg gjøres en vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene som helhet.

Utvalgets budsjett vil bli fastsatt særskilt.

Utvalget skal utforme sitt lovforslag i tråd med reglene i Justisdepartementets veiledning Lovteknikk og lovforberedelse (2000), jf. utredningsinstruksen punkt 4-1. For å oppnå brukervennlige regler, bør lovforslaget ha god systematikk og et enkelt og klart språk.

Om arkivordningen gjelder arkivforskrifta § 1-2 og eventuelle utfyllende bestemmelser.

### Frist

Utvalget skal avgi sin innstilling til Nærings- og fiskeridepartementet innen 1.12.2021.

## Prosess og arbeidet med utredningen

Del II

# Mineralnæringen

## Om enkeltbransjene i Norge

### Innledning

Mineraler er naturlig forekommende grunnstoffer og kjemiske forbindelser som har karakteristiske fysiske egenskaper. Egenskapene kan være for eksempel krystallform, farge, strekfarge, glans, hardhet, spaltbarhet, brudd, densitet og optiske egenskaper.

Utvinning av mineraler inkluderer fysisk uttak av mineraler fra fast fjell og løsmasser over og under jord. Ved uttak brukes gjerne gravemaskiner, kuttmaskiner, boring og sprengning, og driftsmetodene varierer avhengig av om driften foregår i løsmasser eller fast fjell, og ved uttak fra fast fjell av bergets hardhet, mineralenes fysiske kvaliteter og andre egenskaper.

Mineralnæringen i Norge omsatte i 2019 for 11,6 mrd. kroner og sysselsatte om lag 4558 årsverk. Et hovedtrekk i utviklingen i næringen siden 90-tallet har vært en reduksjon i omsetningen av metaller, industrimineraler, naturstein og kull, mens byggeråstoff har økt omsetningen. Sysselsettingen har siden 90-tallet blitt redusert.

Omsetningen av metallmalm i 2019 var på 1,851 mrd. kroner, industrimineraler ble omsatt for 1,51 mrd. kroner, naturstein for 946 mill. kroner og byggeråstoff omsatte for 7,158 mrd. kroner. Byggeråstoff står for om lag 62 pst. av omsetningen i næringen.

Til sammenligning ble det i 1994 (målt i 2019-kroner) omsatt byggeråstoff for 4,67 mrd. kroner, metallmalm for 1,52 mrd. kroner, industrimineraler for 4,06 mrd. kroner og naturstein for 1,7 mrd. kroner.

Mens metallmalmer, kull, industrimineraler og naturstein alle har relativt høy eksportandel, har byggeråstoff en eksportandel på 29 pst. i 2019.

### Byggeråstoff

Byggeråstoff er fellesbenevnelsen på mineralske råstoff som i første rekke brukes til bygge- og anleggsformål. Det skilles mellom uttak fra knust fjell og løsmasser. Sand og grus tas ut fra løsmasser og har ofte lavere produksjonskostnader, mens pukk tas ut ved sprengning og knusing av fjell eller grov grus.

Bransjen omsatte i 2019 byggeråstoff for 7,2 mrd. kroner. Av dette utgjorde 1,8 mrd. kroner omsetning fra eksport, med Rogaland og Vestland som de viktigste eksportfylkene. Næringen sysselsatte i 2019 om lag xxx personer og  registrert 958 aktive uttak og 684 virksomheter som drev uttak av byggeråstoff. I 1994 var det om lag 2 000 bedrifter med til sammen 6 000 ansatte som drev uttak av byggeråstoff.

Statistikken omfatter kun omsetning fra uttak som reguleres etter mineralloven. Det tas ut betydelige mengder byggeråstoff som reguleres etter annet regelverk. Det ble i 2019 solgt totalt 98 mill. tonn byggeråstoff fra bedrifter med rapporteringsplikt etter mineralloven, mot om lag 50 mill. tonn i 1994. Uttaket av løsmasser har gått ned fra om lag 25 til om lag 14 mill. tonn per år, mens uttaket av knust fjell er mer enn tredoblet fra om lag 25 til 84 mill. tonn i 2019. Bruksområdene var i 1994 fordelt på 46 pst. til vei, 20 pst. til betong og 34 pst. til andre formål. I 2019 gikk 58 pst. til vei og veidekke, 19 pst. til betong, og 25 pst. til andre formål.

DMF anslår at uttak som ikke er omfattet av mineralloven står for en produksjon på minst 30 mill. tonn årlig. Det gjelder i stor grad uttak med tillatelse etter plan- og bygningsloven og større infrastrukturtiltak som vei, bane mv.

Vederlag til grunneier for uttak av fast fjell lå i 2019 i snitt på 2,60 kroner per solgte tonn, mens snittet var 8,80 kroner per solgte tonn sand og grus. Tilgangen til egnede ressurser er betydelig bedre enn for øvrige deler av mineralnæringen. Berg som kan knuses til byggeråstoff med akseptable egenskaper til de fleste bruksområder er tilgjengelig stort sett over hele landet. Tilgangen på sand- og grusressurser kan være begrenset i deler av landet. Det samme kan gjelde fjell med hardhet, motstand mot nedknusing, slitestyrke mv. som gjør at de tilfredsstiller Vegvesenets krav til bruk i veibygging.

#### Markedet for byggeråstoff

Med relativt lav pris per tonn har byggeråstoff en relativt sett høy transportkostnad sammenlignet med produksjonskostnad. Samtidig er tilgangen til egnet ressurs ofte god. Produksjonen foregår derfor i hovedsak i nærheten av de stedene byggeråstoffet skal brukes. Markedspris for byggeråstoff varierer betydelig og gjennomsnittlig salgspris per uttak varierer fra 40 til over 200 kroner per tonn, med en gjennomsnittspris på 73 kroner per tonn. Både kvalitet/bruksområde, lokale og regionale markedsforhold og transportavstand mellom uttak og bruker har betydning.

Om lag 85 pst. av byggeråstoffet transporteres med bil, resten med båt. Byggeråstoff som eksporteres transporteres i all hovedsak med båt fra kystnære områder.

### Metallmalmer

I 2019 var det kun to aktører med kontinuerlig utvinning av metalliske malmer i Norge: Rana Gruber AS i Nordland som utvinner jern og Titania AS i Rogaland som utvinner titanmineralet ilmenitt (FeTiO3). Disse to virksomhetene har hatt drift fra hhv. 1960-tallet og 1910-tallet, og begge har drevet kontinuerlig i mange tiår. Utenom disse har jernmalmprodusenten Sydvaranger gruve også hatt betydelig utvinning frem til 1996 og i perioden 2009-2015. I tillegg utvinnes det noe nikkel og en liten mengde molybden.

Norsk metallutvinning har lange historiske røtter. Utvinning av kobber i Rørosområdet, jern i Arendalsområdet og sølv ved Kongsberg er eksempler på mineralutvinning som har vært viktig økonomisk og for norsk industriutvikling fra 1600-tallet. Siden andre verdenskrig har det vært drift i totalt 34 bergverk med malmuttak i Norge. I 1981 utgjorde metallutvinning 50 pst. av omsetningen i mineralnæringen. Så sent som tidlig på 90-tallet var det drift i tre jernmalmuttak og tre sulfidmalmgruver. Norge hadde et betydelig antall sulfidmalmgruver som utvant jern, kobber sink, nikkel mv. Utover 90-tallet ble alle sulfidmalmgruvene nedlagt.

De siste årene har det vært en økning i metallprisene og en økt etterspørsel etter mange metaller som har gjort at interessen for utvinning i Norge har økt. Det er tre bergverk med metalluttak som kan starte opp de kommende årene, gitt at nødvendige tillatelser og finansiering kommer på plass: Nussir ASAs kobberutvinning i Hammerfest i Troms og Finnmark, Nordic Minings utvinning av titanmineralet rutil (TiO2) og granat i Sunnfjord i Sogn og Fjordane og gjenåpning av Sydvaranger gruve i Sør-Varanger i Troms og Finnmark. Omsetningen innenfor metallutvinning vil derfor trolig øke betydelig i årene som kommer.

#### Markedene for metaller

Prisene for metaller bestemmes i stor grad i internasjonale markeder. For basemetallene kobber, bly, sink, aluminium, nikkel og aluminiumslegeringer settes prisen på råvarebørser som London Metal Exchange (LME) og New York Mercantile Commodity Exchange (COMEX). For edelmetaller (sølv og gull) settes prisene utenom de store råvarebørsene gjennom mer uformelle forhandlernettverk. Metallprisene er på kort sikt i stor grad bestemt av global etterspørsel og konjunkturer. Særlig gjelder dette for metaller som typisk inngår i varer og infrastruktur som er viktig for økonomisk vekst, som jern til bygg eller bilproduksjon og kobber til elektrisk ledningsnett og bygg. Dette bidrar til at metallprisene historisk har variert mye, gjerne i tråd med konjunkturendringer.

Metallprisene kan også være sårbare for ulike typer sjokk, som endringer i globale handelsvilkår, og ulykker som stopper produksjonen i større gruver. En viktig årsak er at den globale produksjonen og etterspørselen i stor grad er gitt på kort sikt, siden det tar lang tid å starte nye gruver. Det er dertil enkelte store produsentland og store enkeltgruver der forstyrrelser i tilbudet kan ha stor påvirkning på globale markeder for enkeltmetaller.



Illustrasjon: Utviklingen i en indeks for metallpriser 2010-2020. Kilde: Index Mundi8

For enkelte metaller er det modnere markeder og i større grad etablerte og standardiserte varekategorier som for eksempel kondensater av kobber eller jern, kobberwire, valset stål mv. Slike varer kan omsettes i spotmarkeder og det kan selges finansielle produkter som future-kontrakter og opsjoner som gjør at kjøpere og selgere kan redusere usikkerheten og bidrar til mindre prissvingninger. Det fører også til at markedene blir mer effektive.

For andre metallkategorier er markedene mindre effektive og transparente. I slike markeder vil prisene oftere forhandles individuelt mellom kjøper og selger, eventuelt med bruk av råvaremeglere. Utviklingen over tid har vært at flere metaller handles standardisert og at elektroniske markeder har økt transparensen i prisdannelsen.

Etterspørselen for flere metaller har de siste årene økt sterkt på grunn av økt etterspørsel etter råvarer som inngår i fornybar energiproduksjon, elektriske kjøretøy og batterier. Etterspørselen etter metaller til disse bruksområdene forventes å øke ytterligere. Dagens batteriteknologi og etterspørselen etter elektriske kjøretøy gir en stor etterspørsel etter metaller som litium og kobolt. Samtidig forskes det på andre batteriteknologier som på sikt vil kunne gi batterier uten litium og kobolt og gi etterspørsel etter andre metaller og råvarer.

### Naturstein

Naturstein er en betegnelse på bergarter som kan sages, spaltes eller hugges til plater og emner for bruk i utearealer, bygninger (utvendig/innvendig) og monumenter. Det er tre hovedgrupper av naturstein: Blokkstein, skifer og murestein.

Blokkstein (eksempelvis larvikitt) tas ut i blokker som bearbeides videre til plater og emner i Norge eller utlandet. Både bergartens estetiske (farge, struktur, sjeldenhet) og tekniske kvaliteter er viktig. Bergarter med de riktige estetiske kvalitetene har høy salgspris, eksempelvis enkelte typer larvikitt og skifer.

Skifer tas ut i blokker, men bearbeides normalt av utvinner til plater og emner til sluttbruker. Skifer har egenskaper som gjør at større blokker forholdsvis enkelt lar seg spalte ned til egnede platetykkelser. Generelt øker verdien av skiferen dersom den bearbeides i stedet for å selges som bruddheller.

Murestein er normalt spaltbar/knekkbar stein til eksempelvis tørrmuring. For murestein er pris og funksjon viktigere enn utseendet på selve steinen. Murestein er billigere å ta ut, har lavere salgspris, og produseres i stor grad for lokale og regionale markeder.

Det ble omsatt naturstein for 946 millioner kroner i 2019, fordelt på produktgruppene blokkstein (535 mill. kroner), skifer (231 mill. kroner) og murestein (180 mill. kroner). Bransjen sysselsatte i 2019 om lag xxx årsverk. Det ble tatt ut totalt 990 551 tonn naturstein i 2019, fordelt på blokkstein (343 300 tonn), skifer (71 293 tonn) og murestein (575 960 tonn).

Eksportandelen er om lag 60 pst. for bransjen samlet sett, men nesten all eksport er av blokkstein. Det eksporteres noe skifer (14 pst. eksportandel), men ikke murestein.

Av omsetningen på 525 mill. kroner innenfor blokkstein sto ett selskap i Vestfold og Telemark, Lundhs, for 408 mill. kroner. Blokkstein har en eksportandel på 94,5 pst., i hovedsak salg av råblokker. Råblokkene bearbeides gjerne videre i andre land, med sluttbruk innenfor byggesektoren og til forbruksvarer.

### Industrimineraler

Industrimineraler er et felles navn for mineraler og bergarter som brukes i industrien på grunn av sine fysiske eller kjemiske ikke-metalliske egenskaper. Industrimineraler produseres gjerne fra bergarter som knuses til finkornete fraksjoner og benyttes til industrielle formål, ofte etter videre bearbeiding. I Norge er det i dag produksjon av dolomitt, feltspat, grafitt, kalkstein, kvarts/kvartsitt, nefelinsyenitt og olivin. Industrimineralene som produseres i Norge brukes bl.a. i produksjon av papir, keramikk, stål, sement, glass og maling.

Det ble omsatt industrimineraler for 1,5 milliarder kroner i 2019. Av dette utgjorde 920 mill. kroner eksport, tilsvarende 58 pst. av omsetningsverdien. Totalt ble det tatt ut 10,1 mill. tonn industrimineraler.

#### Ressurser og produksjon

Viktige fortrinn for Norge som industrimineralprodusent er det rike utvalget av krystalline bergarter som ikke er lett tilgjengelig i EU, gode utskipningsforhold fra utvinningssteder langs kysten samt høyt teknisk nivå og forskningsmiljøer.

Kalkstein, som bl.a. benyttes til sement, i kjemiske og metallurgiske prosesser, som fyllstoff i plast, gummi, asfalt etc., er det mest brukte mineralet, og utvinnes en rekke steder i landet.

Olivinproduksjonen på Nordvestlandet er også stor og utgjør om lag 32 pst.11 av verdens produksjon og 39 pst. av produksjonskapasiteten for olivin. Olivin benyttes blant annet som slaggdanner i jernproduksjon, som blåsesand, og i ildfaste materialer. Olivin har også egenskaper som gjør at det kan benyttes til miljøtiltak med behov for renseløsninger for tungmetall, og har blant annet vært benyttet av forsvaret til rehabilitering av Hjerkinn skytefelt12.

Produksjonen av nefelinsyenitt på Stjernøya i Finnmark er også betydelig. Nefelinsyenitt fra Stjernøya benyttes særlig som råstoff i glass- og porselensproduksjon. Av andre mineraler med vesentlig produksjon kan nevnes dolomitt, kvarts og grafitt. Kvarts har anvendelser innen blant annet optikk, solceller, halvledere, fiberoptikk mv. Grafitt13 har anvendelser innenfor blant annet ildfast materiale, bremseklosser, smøremidler og Litium-ionbatterier.

#### Markedet for industrimineraler

Kategorien industrimineraler har stor variasjon i anvendelser, enhetspriser mv. Flere industrimineraler har lav enhetspris, høye transportkostnader og lave marginer. Markedene for industrimineraler preges av noe mer stabile priser enn metallmarkedene og at det for de fleste industrimineraler i begrenset grad er omsetning på internasjonale råvaremarkeder. Mange av bedriftene innenfor industrimineralsektoren har også relativt store reserver i kjente forekomster. Dette gjelder spesielt for kalkstein, dolomitt, nefelinsyenitt og olivin.

Felles for industrimineralene er at det stilles ulike krav til produktene basert på anvendelsesområdene, og dette har avgjørende betydning for prisene. Det stilles krav om renhet, kornfordeling, kornform, innhold av fibrig materiale osv. For eksempelvis kvarts og grafitt vil råstoffets kvalitet ha stor betydning for hva produktene kan brukes til i videre industriproduksjon. Svært rene kvarts- og grafittkilder kunne benyttes til mer spesialiserte formål i industrien enn mindre rene råstoffkilder. Produsentene har derfor ofte langsiktige avtaler med kundene, eller inngår i konserner som eier både råstoffkilde og industriell virksomhet med bearbeiding av råstoffet. Produksjonsprosessene er i mange tilfeller tilpasset den eller de konkrete råvarekildene. Endring av råstoffleverandør kan kreve investeringer i produksjonslinjen. I noen tilfeller kan transportkostnadene for råstoffet være så høye at råstoffkilde og industrivirksomhet er gjensidig avhengige av hverandre, slik at det i realiteten vil innebære nedleggelse av industrivirksomhet dersom råstoffuttaket opphører, og motsatt.

Strukturen i den norske industrimineralbransjen er preget av større konserner. Flere av disse er internasjonale og spesialisert internasjonalt innenfor visse produktgrupper, slik som Sibelco (nefelinsyenitt, olivin), Elkem (kvarts) og Norcem (kalkstein, sementproduksjon).

### Kull

Utvinning av kull i Norge foregår kun på Svalbard. Det har vært utvinning flere steder på Svalbard. Kullutvinningen har vært av stor betydning på Svalbard og har foregått siden tidlig på 1900-tallet. Det har ikke vært påvist drivverdige forekomster på Svalbard av andre mineraler enn kull. Det er i dag utvinning i regi av selskapene SNSK og Trust Arktikugol.

De siste tiårene har strengere miljøregelverk og ustabile og etter hvert lave kullpriser gjort at utvinningen av kull har blitt kraftig redusert. I 2013 ble det omsatt energimineraler for om lag 2,2 mrd. kroner hvorav det aller meste utgjøres av utvinning av kull i Longyearbyen og Svea/Lunckefjell. Omsetningen etter at gruvene i Svea/Lunckefjell ble stengt i 2017 har falt til et nivå på rundt 100 mill. kroner årlig, og var i 2019 på 95,6 mill. kroner. SNSK utvant i 2019 om lag 107 900 tonn kull, hvorav 71 pst. ble skipet til utlandet. Resten gikk til energiproduksjon i Longyearbyen.

Det utvinnes også kull i Barentsburg i regi av Trust Arktikugol. Det ble i 2019 skipet 117 818 tonn kull fra gruven i Barentsburg.

### Undersjøisk mineralutvinning

Utvinning av mineraler fra havbunnen i Norges indre farvann, norsk sjøterritorium og på norsk kontinentalsokkel er i dag avgrenset til undersjøisk utvinning fra gruver med innslagspunkt på land, samt grus- skjell- og leireforekomster fra relativt grunt vann på kontinentalsokkelen. Den teknologiske utviklingen har gjort at også utvinning av andre mineralressurser fra havbunnen er teknisk gjennomførbart, og på sikt kan bli lønnsomt. I første omgang er det særlig interesse for utvinning av metallmalmer fra aktive eller tidligere geotermiske kilder, såkalte "svarte skorsteiner". Slik utvinning vil kreve kompliserte undervannsoperasjoner og eget gruveutstyr og utvinningsteknikk tilpasset utvinning på dypt vann. Det er også betydelig mer teknisk og økonomisk krevende å lete etter og undersøke mineralforekomster på havbunnen, og særlig på store dyp.

Det er begrenset erfaring internasjonalt med undersjøisk utvinning av mineraler. Det har vært utvinning av blant annet sand, grus, diamanter og tinn fra grunt vann[[1]](#footnote-2). Det har ikke vært gjennomført kommersiell mineralutvinning på dypt vann.

Internasjonalt er det utfordringer både knyttet til manglende regulering, modenhet i teknologi og utvinningsteknikk, manglende erfaring med utvinning på dypt vann, og utfordringer knyttet til miljø, kunnskap om livet på havbunnen og vurdering av konsekvenser av utvinning mv. Det har imidlertid vært en del aktivitet på disse områdene de siste årene. Det må derfor forventes en betydelig utvikling på området.

Det er anslått at det finnes store verdier i form av utvinnbare mineralressurser på havbunnen. Ressurstyper som gjerne antas å kunne gi grunnlag for lønnsom utvinning er metalliske noduler, metallskorper på undersjøiske fjell og såkalte svarte skorsteiner. Foreløpig er det stor usikkerhet om omfanget av ressurser som kan utnyttes kommersielt. Undersjøisk utvinning vil trolig på sikt kunne få betydning for markedene for metaller.

#### Undersjøisk mineralutvinning i Norge

Havbunnsmineralloven trådte i kraft i 2018. I loven legges det til grunn at staten eier alle mineraler på havbunnen på norsk sokkel. Områder kan åpnes opp for kommersiell leting etter en offentlig finansiert kartlegging og konsekvensutredning.

I 2020 annonserte regjeringen at det skal startes en åpningsprosess for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel med i første omgang gjennomføring av ressursvurdering og konsekvensutredning. Det ble derfor i 2020 bevilget totalt 139 mill. kroner til offentlig kartlegging av havbunnsmineraler og kompetanseoppbygging.[[2]](#footnote-3)

Ettersom det ikke er igangsatt konkrete prosjekter er det heller ikke klart i hvilken grad havbunnsmineralutvinning vil inngå i verdikjedene for mineralutvinning på land. Hvordan spørsmål knyttet til oppredning, logistikk, håndtering av restmasser mv. håndteres vil kunne ha betydning. I første omgang antas det at en utvikling av en havbunnsmineralnæring og teknologi for slik virksomhet i stor grad vil være knyttet til miljøene for offshorevirksomhet og -teknologi tilknyttet olje- og gassvirksomhet.

### Leting og undersøkelse

#### Innledning

Leting omfatter enkle undersøkelser i terrenget inkludert prøvetaking, men skal ikke medføre sår i terrenget e.l. og krever ikke særskilt tillatelse.

Undersøkelser medfører bruk av tyngre utstyr som borerigger, målinger fra fly, droner, helikopter mv. av geofysike egenskaper i berggrunnen og kan inkludere noe større inngrep i form av uttak av prøver, boring av hull for uttak av kjernprøver mv. Undersøkelser krever særskilt tillatelse eller avtale.

Virksomheter med pågående drift gjennomførte undersøkelsesarbeider for 51 mill. kroner i 2019. Undersøkelsesarbeider i regi av selskaper med drift inngår i deres arbeid med å dokumentere reserver for igangværende drift. Det utgjør viktig informasjon for selskapenes egen planlegging av fremtidig drift og uttak og i aksjemarkedenes verdsetting av selskapene og vurdering av hvilken avkastning selskapene vil kunne ha over tid. Aksjeselskaper er derfor underlagt rapporteringsplikt i henhold til internasjonale standarder til børsene der de er notert om beholdningen av reserver og ressurser. Finansiering omtales nærmere under kap. XX. Reserver og ressurser omtales nærmere under kap. YY.

Det er særlig store behov for å gjennomføre undersøkelse for metallforekomster, der det å ha god dokumentasjon av malmens formasjon, utstrekning og mektighet er viktig for å avgjøre drivverdighet, planlegge drift mv. Også for industrimineraler, naturstein mv. er det nødvendig å dokumentere ressurser gjennom undersøkelse i boreprogrammer mv.

Private virksomheter med undersøkelsestillatelse fra DMF har rapporteringsplikt til DMF og skal innen seks måneder etter at undersøkelsesretten er opphørt oversende sluttrapport, måledata og prøvemateriale. Rapporteringen inkluderer ikke utgifter til undersøkelser, men mange selskaper rapporterer likevel på frivillig basis hvilke utgifter de har til undersøkelser. Virksomheter uten igangværende virksomhet som likevel har rapportert utgifter til undersøkelser brukte 28 mill. kroner på undersøkelser i 2019. Det er ingen plikt for rapportering til DMF av data eller utgifter for undersøkelser av grunneiers mineraler.

#### Lete- og undersøkelsesbransjen

Leting og undersøkelse med sikte på å identifisere drivverdige mineralressurser utgjør en begrenset del av mineralnæringen, men leting i regi av små selskaper har vært og er sentralt for å identifisere områder som kan være aktuelle for mineralutvinning, identifisere og dokumentere mineralressurser.

Sentralt i undersøkelsesvirksomhet er å skaffe seg best mulig oversikt over eksisterende kunnskap og deretter gradvis supplere eksisterende kunnskap med egne undersøkelser. Ofte vil undersøkelsesbedrifter i første omgang gå inn i databaser hos NGU, publisert materiale, dokumentasjon av allerede identifiserte forekomster mv. Basert på dette vil de vurdere om det er aktuelle områder i Norge som er interessante og som passer for deres konsept og kompetanse. Deretter vil de ofte gå videre med et eller flere områder. Ofte vil de da inngå avtaler med grunneier eller søke om undersøkelsestillatelse hos DMF. Deretter kan det være aktuelt å snevre inn områdene ytterligere med bruk av "rimelige" metoder som egne målinger av geofysikk med bruk av fly, helikopter eller droner, prøvetaking og analyse av løsmasser, seismikk, georadar eller andre metoder. Basert på de funnene selskapet gjør, vil de vurdere videre undersøkelser med bruk av kjerneboring. Ved kjerneboring får man prøver av den aktuelle ressursen som kan analyseres i laboratorier for å få presis kunnskap om kjemi, mektighet, innholdet av andre potensielt interessante mineraler mv. Det er den metoden som gir mest nøyaktig informasjon om mineralressursene, men er også kostnadskrevende og brukes kun for områder som vurderes å ha et klart potensial.

Lete- og undersøkelsesbedrifter har typisk et fåtall ansatte, og baserer seg ofte på innleie av nødvendig kompetanse for gjennomføring av prosjekter. Bedriftene konsentrerer seg ofte om et fåtall type ressurser eller forekomster, og kan godt ha flere prosjekter i flere land igangsatt samtidig. Bedriftene har sjelden inntekter før de kan selge hele prosjekter. Ofte vil slike bedrifter utvikle mineralprosjekter frem til det et prosjekt har tilstrekkelig dokumenterte ressurser, og nødvendige tillatelser til å sikre seg enerett eller annen sikkerhet for at ressurser kan utvinnes i regi av selskapet. Prosjekter kan selges i alle stadier.

Bedriftene finansieres ofte i de store kapitalmarkedene for mineralleting og mineralutvinning, som børsene i Toronto og Sidney. Selskapene er i mange tilfeller internasjonale og med internasjonalt basert nøkkelpersonell. Tilgangen på kapital styres i hovedsak av forventet avkastning for investeringer i mineralutvinning, som igjen bestemmes av rentenivå, råvarepriser og konjunkturer, men også av tilgjengelig kunnskap i finansierings- og letemiljøene om norske mineralressurser og norske rammebetingelser. Kapitaltilgangen varierer derfor en god del og kan være god i gode tider og nærmest ikke-eksisterende i dårlige tider. Dette påvirker også aktivitetsnivået blant småselskapene i letesektoren. Det kan også føre til at undersøkelsesaktiviteten for enkeltområder kan ha stor aktivitet i korte perioder og deretter ligge i bero i lengre perioder. Det kan bidra til å forlenge tiden det tar fra en forekomst identifiseres til den er tilstrekkelig dokumentert til at det er aktuelt for private selskaper å skaffe finansiering til å utvikle prosjektet videre med sikte på utvinning.

I de senere årene har de tre selskapene som ligger an til å kunne realisere nye prosjekter for metallutvinning i Norge vært norske og hatt nøkkelpersonell med norsk bakgrunn. Selskapene har innhentet kapital delvis i Norge og delvis i utlandet.

For undersøkelser kreves det avtale med grunneier for grunneiers mineraler og tillatelse fra Direktoratet for mineralforvaltning for statens mineraler.

#### Offentlig kartlegging av mineralressurser

Offentlig kartlegging av mineralressurser i Norge med det formål å legge til rette for mineralutvinning gjennomføres i hovedsak av Norges geologiske undersøkelse (NGU). De gjennomfører ulike kartleggingsaktiviteter, innsamler observasjonsdata og prøver, gjennomfører analyser, modelleringer og tolkninger, og gjør data tilgjengelig via NGUs om lag 30 geologiske databaser og karttjenester. Et av formålene er å tilrettelegge for mineralutvinning. NGUs data gjøres tilgjengelige for allmenheten og bedrifter vederlagsfritt.

NGU brukte i 2019 i underkant av 65 mill. kroner på kartleggings- og datainnsamlingsaktiviteter innen berggrunnskartlegging, løsmassekartlegging, geofysikk, geokjemi, mineralressurser og byggeråstoffer. Om lag 33,8 mill. kroner er rettet inn mot undersøkelse av ressurser og ressurspotensialer. NGU gjennomfører i begrenset grad kjerneboringer, men har også enkeltprosjekter der dette inngår.

I tillegg brukte norske kommuner og fylkeskommuner i overkant av 3 mill. kroner til ressurskartlegging i 2019.

## Regional fordeling og betydning

Rogaland er fylket med størst total omsetning av mineraler i 2019, med 2,3 mrd. i omsetning og 949 årsverk. Deretter følger Nordland, Viken, Vestland og Vestfold og Telemark, som alle har omsetning over 1 mrd. kroner. Disse fem fylkene stor for to tredjedeler av den samlete omsetningen i næringen i 2019. Oslo, Agder og Svalbard har lavest omsetning og antall årsverk.

I hovedtrekk foregår mineralvirksomhet utenfor de tettest befolkede områdene av landet. I tett befolkede områder er gjerne tomteprisene høyere og belastningene i form av støv, støy mv. i mindre grad akseptert. Det er likevel enkelte uttak, gjerne godt etablerte og med lang historie, i slike områder. Flere byer har også en lang bergverkshistorie, som Kirkenes, Mo i Rana, Longyearbyen og Larvik.

Produksjon av byggeråstoff foregår i alle fylker og i grove trekk er uttaket større der det er større befolkning og større behov. Oslo skiller seg noe ut, som eneste fylke uten produksjon av naturstein, og kun produksjon av byggeråstoff. Oslo har den laveste produksjonen av byggeråstoff av alle fylker med kun to uttak, det høyeste forbruket av alle fylker og de høyeste prisene for byggeråstoff. Rogaland og Vestland har en betydelig eksport av byggeråstoff.

Produksjon av naturstein er også jevnt fordelt, men med stor aktivitet i enkelte fylker. Særlig Vestfold med Larvikittproduksjon skiller seg ut med en betydelig eksport av granittråstoff. Produksjon og eksport av metaller fra Norges to metallgruver i Nordland og Rogaland og eksport av industrimineraler fra særlig Troms og Møre og Romsdal.

Kunnskapsparken i Bodø har på oppdrag fra DMF anslått at den totale sysselsettingseffekten fra mineralutvinning i 2019 er 8349 årsverk, hvorav 3791 er indirekte sysselsatte[[3]](#footnote-4).

## Industriell bearbeiding av mineralske råstoffer

### Innledning

Utvinning av mineralske råstoffer vil i de fleste tilfeller innebære en viss bearbeiding. Fra malm eller råstoff tas ut av gruve eller dagbrudd vil det sjelden transporteres langt før det gjennomgår knusing og utskilling av overskuddsmasser gjennom oppredning. Gjennomsnittlig rikhet (andelen av verdifullt metall i malmen) for metallforekomster varierer, og vil for jernforekomster kunne ligge på alt fra 25 til 70 pst. for lønnsomme uttak. For metaller som gull og kobber kan rikheten ligge under en prosent for lønnsomme uttak.

For metallutvinning og industrimineralutvinning er det som regel en oppredningsprosess etter uttak av malmen. I oppredningen bearbeides malmen, gjerne for å øke rikhet/metallinnhold i sluttproduktet, fjerne urenheter mv. eller bearbeide til produkter med høyere markedspris.

Etter utvinning og oppredning vil de fleste produkter fra industrimineral- og metallutvinning bli bearbeidet videre i industrielle prosesser. Norge har noe slik industri, som beskrevet under kap. XX. Det er koblinger mellom mineralutvinning og videre industriell bearbeiding av mineralske råvarer.

Det er også mange likheter mellom industriproduksjon og mineralutvinning, og mange sentrale utviklingstrekk for industrien gjør seg også gjeldende for mineralutvinning.

### Om statistikk og tallgrunnlag

Det er to primærkilder til statistikk om bergverksnæringen: SSBs statistikk basert på rapportering fra et utvalg bedrifter og DMFs statistikk basert på driftsrapportering fra bergverksbedrifter som omfattes av mineralloven.

SSBs utvalg av bedrifter inklulderer bedrifter med mer enn 10 ansatte som har hoveddelen av omsetningen fra mineralutvinning. Statistikken er også gruppert rundt hovedkategoriene kull, råolje og naturgass, metallholdig malm, bergverksdrift ellers og tjenester tilknyttet bergverksdrift og utvinning. DMFs mineralstatistikk er ikke utvalgsbasert og inkluderer alle bedrifter med tillatelse etter mineralloven. Den inkluderer derfor også små bedrifter og bedrifter som har hovedel av inntekten fra annen virksomhet. Samtidig inkluderer DMFs statistikk ikke tjenestesektoren knyttet til mineralutvinning.

Begge statistikkene har begrensninger knyttet til å fange opp bedrifter som driver uttak av mineralsk råstoff der dette ikke reguleres av mineralloven. Denne typen uttak vil ofte inngå i annen virksomhet.

I statistisk sentralbyrås næringsgrupperings, SN 2007 er industri definert som fysisk eller kjemisk omdanning av materialer, stoffer eller deler til nye produkter. Bergverksdrift og bryting av malm inkluderer i statistikken både bryting av metalliske materialer over og under jorden, havgruvedrift mv. og oppredningen, fra knusing til flotasjon, filtrering mv. Videre bearbeiding grupperes som industri. Det er koblinger mellom mineralutvinning i Norge og videre industriell bearbeiding andre steder i Norge, men koblingen varierer en god del.

I NOU 1996:11 legges det til grunn at koblingene mellom bergindustrien og industri basert på bearbeidelse av mineralske råvarer er sterke, og bruker betegnelsen mineralnæringen om disse to samlet sett. I omtalen i kap. 3 brukes mineralnæringen kun om bedriftene som *tar ut* mineralsk råstoff eller selger tjenester eller utstyr knyttet til slik virksomhet.

### Metallindustrien

Norge importerer og eksporterer betydelige mengder metaller, kull og industrimineraler. I eksportstatistikken for 201921 fremgår det at Norge i 2019 importerte kull for 1,26 mrd. kroner, metallholdig malm for 6,2 mrd. kroner, andre mineralske råstoffer for 3,38 mrd. kroner og metaller for 51,8 mrd. kroner. Samtidig eksporterer Norge metallholdig malm for 1,6 mrd. kroner, andre ubearbeidede varer og tjenester fra bergverksdrift for 4,1 mrd. kroner og metaller for 70,1 mrd. kroner.

Import- og eksporttallene reflekterer i stor grad at norsk metallindustri importerer delvis bearbeidede metalliske råvarer som alumina og nikkelmatte og eksporterer ferdig produserte metaller og metallegeringer. Tilgang til stabil og rimelig elektrisk kraft er en sentral rammebetingelse for industrien som bearbeider importert mineralsk råstoff.

Den viktigste gruppen metallprodusenter produserer aluminium. Norge er en viktig produsent av blant annet aluminium med 4 pst. av verdensproduksjonen. Samlet sysselsetter aluminiumsprodusentene 5 500 årsverk[[4]](#footnote-5), som er rundt 35 pst. av verdikjeden for metallers samlede sysselsetting i 2018. Produktene inngår i en variert portefølje, fra elektronikk, bygg, anlegg og biler. De største virksomhetene er Hydro aluminium, Alcoa, Sør-Norge Aluminium og Hycast. Hydro aluminium sytsselsetter om lag 70 pst. av årsverkene blant aluminiumsprodusentene.

Silisiumproduksjonen i Norge er også betydelig og dekker silisium, ferrosilisium og andre mer speisaliserte silisumbaserte materialer. Silisium brukes i blant annet solceller, elektronikk, aluminium, bygg og anlegg og i ildfaste materialer. I 2018 var det rundt 1700 sysselsatte i produksjon av silisium i Norge. Elkem, den største virksomheten innenfor silisium eier og driver et kvartsittbrudd i Tana som blant annet leverer råstoff til ferrosilisiumindustrien.

Norge har også produksjon av stål fra skrapjern, en betydelig ferrolegeringsindustri og er Europas største produsent av nikkelmetall, basert på importert råstoff. Det importeres også fosfat til gjødselproduksjon, kvarts til ferrolegeringsproduksjon, produksjon av høyrent kvarts basert på importert høyrent kvarts, det utvinnes ilmenitt til titanproduksjon mv.23

Den metallraffinerende industrien har historisk hatt koblinger til metallutvinning i Norge, og delvis har industriutviklingen også foregått på grunnlag av mineralutvinning i Norge. Hvor sterke koblinger det er mellom utvinning og industrivirksomhet i dag varierer.

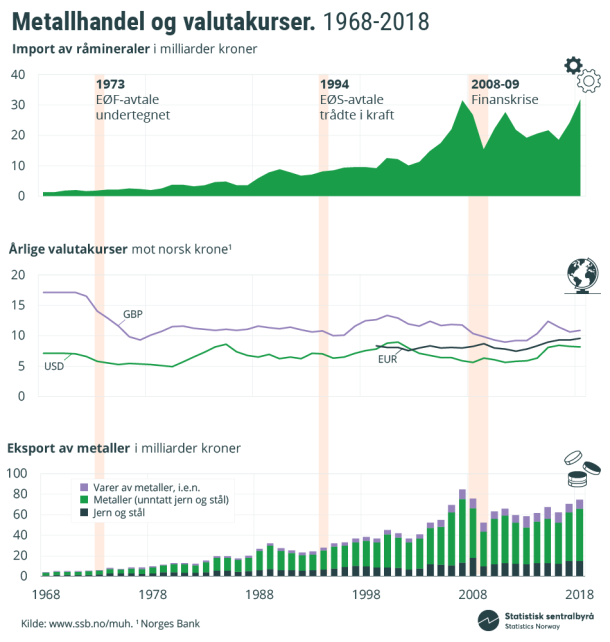
Titania har i flere år levert deler av produksjon til Kronos titan i Fredrikstad, som bearbeider ilmenitt til industriprodukter, og som inngår i samme konsern. Samtidig eksporteres mye av produksjonen fra Titania til utlandet. Ferrolegeringsprodusenten TiZir i Tyssedal i Vestland har i perioder fått leveranser av ilmenitt fra Titania, men får i dag leveranser fra Senegal.

Nikkelverket i Kristiansand ble etablert for å raffinere nikkel fra norske gruver, som rundt århundreskiftet hadde en betydelig produksjon24, men importerer nå alle innsatsfaktorer, i hovedsak fra Canada. Rana gruber leverer råvarer til Colorana, en annen virksomhet i samme konsern som produserer fargepigment fra jern, men eksporterer det meste av produksjonen. Elkem har en integrert verdikjede med utvinning og raffinering av kvartsråstoff, men der det også importeres råstoff.

Industribedriften OMYA Hustadmarmor i Molde kommune produserer fyllstoff til papir, emballasje og maling, og mottar råstoff fra Brønnøy Kalk. Norcems fabrikker i Brevik i Porsgrunn kommune og i Kjøpsvik i Tysfjord kommune får kalkleveranser fra Brevik, Verdal og andre norske kilder.

Mens enkelte industrivirksomheter kan bytte mellom leveranser fra Norge og ulike utenlandske kilder uten store problemer, vil andre industrivirksomheter i praksis være nært koblet til en norsk råvarekilde. Transportkostnader vil ofte ha stor betydning, særlig for produkter med lav enhetspris, som for eksempel for kalk.

Metallindustrien importerer i dag i hovedsak metallisk råstoff fra utlandet. Hvorvidt det er mest lønnsomt å bearbeide metallisk råstoff fra norske gruver i Norge eller utlandet avhenger av en rekke faktorer. Den viktigste rammebetingelsen for metallindustrien i Norge har vært god og rimelig tilgang på kraft. I nyere tid har andre rammebetingelser fått større betydning, som stabil og kompetent arbeidskraft, velfungerende trepartssamarbeid som gir stabilitet og forutsigbarhet mv. Det at norsk kraft er fornybar har også fått økt betydning.



Kilde: SSB25

## Rammebetingelser for mineralutvinning

### Innledning

Rammebetingelsene er avgjørende for om det kan realiseres mineralutvinning i Norge. Rammebetingelsene kan deles inn i de generelle rammevilkårene som gjelder all næringsvirksomhet: valutakurs, rentenivå, tilgang på kompetent arbeidskraft, generelle lover og regler, skattenivå mv. og de juridiske og andre rammevilkårene som retter seg spesifikt inn mot ulike sider ved mineralvirksomhet. De juridiske rammevilkårene omtales nærmere i kapittelet om gjeldende rett.

De generelle rammevilkårene har ofte stor betydning

Hvorvidt det er mulig å realisere økt utvinning avhenger i tillegg i stor grad også av internasjonale rammebetingelser. Hvor finnes det mineralressurser som konkurrerer med norske ressurser, hvor er markedene og hva er transportkostnadene til markedene, tilgang til finansiering i de internasjonale kapitalmarkedene, råvarepriser som i stor grad bestemmes internasjonalt har alle betydning.

Mineralutvinning har også enkelte andre begrensninger. Ressursene kan ikke flyttes og må utvinnes der de er. Mineralutvinning er også arealkrevende, gir tydelige fysisk avtrykk, og kan medføre miljøkonsekvenser, konsekvenser for natur, kulturminner, grunneiere og andre rettighetshavere og brukere av områdene, og andre næringer.

Tilgjengelig offentlig informasjon om geologi og ressurser er av stor betydning for lete- og undersøkelsesvirksomhet. Leteselskaper oppsøker i større grad land med gode geologiske databaser, god dekning for geofysisk kartlegging mv., som gjør det lettere å identifisere mineralressurser. Bruk av offentlige midler på kartlegging kan, sammen med andre "forpliktende" signaler, som bruk av budsjettmidler på "mineralrelaterte" områder, oppfattes som et signal om politisk velvilje, noe som også bidrar til å redusere opplevd usikkehet om risikoen knyttet til offentlig regulering, rammebetingelser mv. blant lete- og undersøkelsesselskaper.

Kapasitet og kompetanse i relevante offentlige myndighetsorganer kan også ha stor betydning, og blant annet påvirke saksbehandlingstid, øke kvalitet på veiledning og saksbehandling mv.

Avveiningen mellom ulike hensyn foregår både faglig i f.eks. behandlingen av søknader om forurensningstillatelse og driftskonsesjon etter mineralloven, men har også en vesentlig politisk komponent ved at reguleringsplaner og arealplaner behandles politisk i kommunale planprosesser der lokale politiske hensyn tillegges stor vekt. I hvilken grad lokale myndigheter ønsker å tilrettelegge for utnyttelse av en mineralressurs henger sammen med hvordan ulemper og fordeler ved uttaket vurderes lokalt. Mineraluttak gir lokal og regional sysselsetting og verdiskaping, men kan også gi negative virkninger for miljøet, andre næringer, støy for bebyggelse mv. Mineraluttak kan gi direkte inntekter til kommunen i form av eiendomsskatt, og personskatt for arbeidstakere.

Større tiltak i naturen kan være konfliktfylt. I mineralnæringen har særlig spørsmål om sjødeponi fått mye oppmerksomhet og skapt mye motstand fra særlig miljø- og fiskeriorganisasjoner.

Norges vassdrags- og energidirektorat utarbeidet i 2019 på oppdrag fra Olje- og energidepartementet et forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land[[5]](#footnote-6). Forslaget hadde som formål å kartlegge potensialet for vindkraftutbygging i ulike deler av landet, herunder hvilke regioner som anses som mest aktuelle for videre utbygging av vindkraft. Regjeringen valgte å ikke gå videre med å utpeke de 13 mest egnede områdene for vindkraft etter at høringsrunden avdekket stor motstand[[6]](#footnote-7).

### Finansiering av mineralvirksomhet

## Ressursgrunnlag og potensial

### Innledning og definisjoner

En mineralressurs er en identifisert forekomst av et eller flere mineraler der det er mulig å hente ut verdifulle eller nyttige mineraler. Det er en forutsetning at det er en rimelig mulighet for eventuell økonomisk utnyttelse.[[7]](#footnote-8) Tilsvarende er en reserve den del av en indikert eller målt ressurs som vil kunne utvinnes og hvor verdifulle eller nyttige mineraler kan hentes ut på en økonomsik måte, gitt forutsetninger som er realistiske på det tidspunkt bedømmelsen foretas.

For å kunne anslå om en geologisk forekomst er en ressurs eller kan klassifiseres som en reserve, er det nødvendig å ha kunnskap om hvor mange tonn som er antatt basert på geovitenskapelige data, indikert, basert på boring eller andre prøvemetoder som gir rimelig pålitelige data, eller målt, basert på boring og andre prøvemetoder som kan gi pålitelige vitenskapelige data. For reserver omtaler man gjerne sannsynlige og påviste reserver ut fra grad av sikkerhet. Definisjonene er nedfelt i egne klassifiseringer. For selskaper notert på Oslo Børs og andre europeiske børser skal bedriftene rapportere finansiell informasjon basert på en godkjent standard for slik rapportering[[8]](#footnote-9).

Hva som gir grunnlag for økonomisk lønnsom utnyttelse av mineraler avhenger av hvilke kostnader det er knyttet til utvinning og transport til markeder og hvilke inntekter utnyttelsen kan gi. Kostnader er i hovedsak knyttet til kapital og utstyr, energi, lønn, tjenester og underleveranser, transport og offentlige avgifter og skatt. Kostnadene påvirkes av hvilke tekniske løsninger som finnes knyttet til uttak, knusing, transport, oppredning mv., hvor mye og hvilken transport som er nødvendig fra uttak til marked, hvor enkelt det er å finne nødvendig kompetanse, arbeidskraft og underleverandører i det aktuelle området, og hvilke øvrige rammebetingelser som er for næringsvirksomhet (valutakurs, skatteregime, politisk stabilitet, administrative kostnader for næringslivet, korrupsjon, regelverk for utvinning, miljø, avfallshåndtering, mv.).

Tilsvarende vil inntektssiden også ha en rekke komponenter. Markedsforholdene og prisene for råvarer svinger og kan endres over tid. I de siste årene har for eksempel utviklingen innenfor solceller økt den globale etterspørselen etter silisiummetall, og etterspørselen etter spesialmetaller har økt grunnet utviklingen innenfor elektronikk og en rekke teknologisk spesialiserte produkter innenfor laser, magneter mv. som har anvendelser i fornybar kraftproduksjon, elbiler, forbruksvarer og forsvarsteknologi.

Eksisterende teknikker for utvinning og oppredning har stor betydning. Forekomster som var lønnsomme å utvinne i fortiden kan bli ulønnsomme med dagens teknikker, og forekomster som er ulønnsomme i dag kan bli lønnsomme senere. Stor etterspørsel og høye priser på en råvare vil øke forskning, markedsarbeid mv. for å finne substitutter og annen teknologi som krever andre innsatsfaktorer, slik at etterspørselen på sikt kan reduseres. Et eksempel er kobolt, der økt etterspørsel etter elbiler økte etterspørselen etter batterier der kobolt inngår. Grunnet forsyningsproblemer, høye priser og etiske problemer knyttet til koboltutvinning i deler av verden annonserte elbilprodusenten Tesla[[9]](#footnote-10) i 2020 at de ønsker å utvikle alternativ batteriteknologi der kobolt ikke inngår. Det kan gjøre at etterspørselen etter kobolt reduseres kraftig.

Hvorvidt en geologisk forekomst kan sies å være en mineralressurs eller en reserve vil endre seg over tid. Det å anslå hva som faktisk er en mineralressurs er følgelig også både komplisert og usikkert. Det er krevende å anslå hva in situ-verdien av en forekomst er før den er nærmere undersøkt og alternativer for oppredning, markeder og anvendelser er nærmere utredet. Det skjer kun for forekomster som vurderes for utvinning eller der en igangsatt virksomhet utvinner fra forekomsten.

### Ressursgrunnlag og potensial

#### Viktige kjente ressurser og ressurstyper i Norge

Merknad: kan ev. legges i vedlegg

Jern

Jernforekomster finnes jevnt fordelt langs den kaledonske fjellkjeden fra Hattfjelldal lengst sør i Nordland til Tromsø i nord. Enkelte av disse fører i tillegg fosformineralet apatitt. Norge har hatt jernmalmdrift mange steder langs kysten i eldre tid. I nyere tid har det vært større utvinning i Mo i Rana og i Kirkenes. Jernmalmen i Bjørnevann er på flere hundre millioner tonn. Rana gruver på Storforshei øst for Mo i Rana utvinner jernoksidene hematitt og magnetitt, og de påviste ressursene er tilstrekkelige for mange tiårs drift med dagens produksjon.

Jern-titan og titan

Omtrent 300 jern-titan og titanforekomster er registrert i Norge. Den viktigste er Tellnes ilmenittforekomst som er i drift i Sokndal i Rogaland. Ilmenitt-konsentratet går i hovedsak til pigmentproduksjon ved Kronos Titan AS i Fredrikstad. Gruven leverer ca 5 pst. av verdens titanråstoff. Nærmere Egersund finnes det lagdelte dypbergarter som er anriket på ilmenitt (Fe-Ti oksid), fosformineralet apatitt og vanadium-førende magnetitt.

Mineraliseringene undersøkes kommersielt og kan være svært store. En rekke andre ilmenittforekomster, som dels er anriket på apatitt, finnes i Vestland, Møre og Romsdal, Vesterålen og Oslofeltet. En annen viktig titanressurs i Vestland består av rutil (titanoksid). Den største kjente rutilforekomsten er Engebø i Førde kommune. Engebø inneholder også store mengder av industrimineralet granat. Det er stort potensial for tilsvarende forekomster av rutil-granat i eklogitt i andre deler av Vestland.

Nikkel-kobber ± PGE

Nikkel-kobberforekomster opptrer i grønnsteinsbelter på Finnmarksvidda, i bergartskomplekser i Sør-Norge og i den kaledonske fjellkjeden. I tillegg til nikkel og kobber kan disse mineraliseringene føre økonomisk interessante verdier av platinagruppens metaller (PGE) og kobolt. Norge var verdens største nikkelprodusent i siste halvdel av 1800-tallet da flere forekomster i Sør-Norge var i drift, og undersøkelser pågår i disse områdene; f.eks. Ringerike og Espedalen. Bruvannforekomsten ved Ballangen i Narvik var den siste nikkelforekomsten i drift inntil den ble nedlagt i 2002. Det er betydelige gjenstående ressurser i Bruvannforekomsten, og det finnes andre tilsvarende interessante nikkelmineraliseringer i Nordland. I Nord-Finland er det gjort flere svært interessante funn av nikkel-kobberforekomster de senere årene, og det indikerer at det er stort potensial for tilsvarende forekomster i sammenlignbare geologiske enheter på Finnmarksvidda selv om bare mindre mineraliseringer har blitt påvist der så langt.

*Kobber, sink og bly*

Det finnes en rekke sulfidforekomster med basemetallene kobber, sink og bly i den kaledonske fjellkjeden fra Karmøy i Rogaland i sør til Birtavarre-Vaddas i Nordreisa i Troms i nord. De har fra midten av 1600-tallet dannet grunnlaget for mange kjente gruvesamfunn som for eksempel Folldal, Røros, Løkken, Røyrvik og Sulitjelma. Den største forekomsten er Løkken med totalt 30 Mt med 2,3 % kobber og 1,8 % sink, og totalt ble det tatt ut 24 Mt malm over en periode på 333 år (1654-1987). Den siste kisgruva som ble lagt ned i 1998 var Jomaforekomsten i Trøndelag. En ny oppstart av denne planlegges i samarbeid med gjenåpning av en nærliggende forekomst (Stekenjokk-Levi) i Sverige. Samtidig er det økt interesse for undersøkelser og oppstart også på flere av de andre forekomstene i dag. En av årsakene til dette er at de kan føre anrikninger av kobolt som er et kritiske metall i moderne batteriteknologi. I tillegg kan slike forekomster også inneholde økonomisk interessante mengder av sølv og/eller gull. Disse sulfidforekomstene er typisk dannet i forbindelse med vulkansk aktivitet på havbunnen slik som sulfidmineraliseringer langs den midt-atlantiske spredningsryggen dannes i dag. Senere omdanning og storskala tektoniske bevegelser førte disse forekomstene opp på land og gjorde dem tilgjengelige for utvinning i vår tid.

*Kobber og kobolt*

Nussirforekomsten ved Repparfjord i Finnmark er Norges største kobberforekomst med 72,6 Mt malm med 1,14 % kobber og i tillegg anrikninger av sølv og gull. Flere mindre kobbermineraliseringer finnes i tilsvarende bergarter i Troms-Finnmark. Skuterud koboltforekomst på Modum i Viken er den eneste gruven som har vært drevet på kun kobolt. Den inneholder i tillegg økonomisk interessante verdier av kobber.

*Kobber-gull og gull*

Bidjovagge gull-kobber forekomst nord for Kautokeino på Finnmarksvidda er den eneste gullgruven som har vært i drift i nyere tid. Den ble startet som en kobbergruve i perioden 1971-75 før det finske selskapet Outokumpu OY overtok den i 1985 og drev den som en gullgruve fram 1991. Gullmineraliseringene opptrer langs store regionale strukturer som fortsetter sørover inn i Nord-Finland, hvor det er drift på liknende gullforekomster i dag. Gullmineraliseringer finnes også en rekke andre steder i landet, som ved Eidsvold i Viken, på Bømlo i Vestland og Bindal sør i Nordland. Dette er forekomster som er rike på gull, men gjerne for små for utvinning i dag. Raitevarriforekomsten sør for Karasjok er en kobber-gull-mineralisering som kan være stor.

*Sjeldne jordartsmetaller (REE) og andre spesialmetaller*

De klart mest interessante forekomstene av sjeldne jordartsmetaller (REE) finnes i Fensfeltet ved Ulefoss i Telemark. Tidligere har det vært utvinning av jern (1657-1959) og niob (1953-1965). I dag er det andre deler av karbonatbergartene i Fensfeltet som er interessante på grunn av innholdet av REE. En rekke undersøkelser er gjennomført i privat og offentlig regi og kommersiell leteaktivitet pågår. NGU boret i 2018 to lange kjerneborehull som viser at REE-mineraliseringene fortsetter ned til minst 1000 meters dyp. Andre REE-mineraliseringer som også kan være anriket på andre spesialmetaller er kjent fra bergarter i Oslofeltet og Høgtuva ved Mo i Rana i Nordland. Mineraliseringene i Oslofeltet fører også niob og Høgtuvaforekomsten inneholder lettmetallet beryllium.

Scandium-mineraliseringer er kjent i en rekke pegmatitter i Telemark og i albititt på Finnmarksvidda.

*Molybden og wolfram*

Norges største molybdenforekomst er Nordli som ligger i Hurdal i Viken. Norsk Hydro undersøkte området i perioden 1978-83 og påviste en ressurs på 200 Mt med 0,14 % Mo. I Agder og Telemark finnes en rekke mindre molybdenforekomster som tidligere har vært i drift. De største av disse ligger i Knaben i Kvinesdal kommune, og mindre uttak pågår fortsatt ved en av disse.

##### Industrimineraler

*Karbonater*

Karbonatmineralene er omsetningsmessig de viktigste industrimineralene i Norge. Det drives aktivt på mellom 10 og 20 forekomster av kalsitt og dolomitt, og i tillegg til en eksportrettet produksjon betjener industrien en stor innenlands verdikjede. Norge har et stort potensial for å utvikle nye karbonatforekomster til ulike formål. Karbonatbergarter forekommer i ulike kvaliteter i store deler av landet, og nye metoder for prosessering av karbonatressursene kan skape ytterligere vekst til næringen.

Flere av kalkforekomstene på Nordmøre, i Nord-Trøndelag og Nordland har kvaliteter som er sjeldne i nordlige deler av Europa.

*Kvarts og kvartsitt*

Norge har en viktig produksjon av kvarts og kvartsitt til ulike formål, og en stor nedstrøms industri som er avhengig av primærproduksjonen. Kvarts har en mengde anvendelser fra glass og smelteverksindustri til farmasi og elektronikk. Spesielt høyrene kvaliteter som er nødvendige for produksjonen av avansert elektronikk og solceller har høy verdi, og regnes ikke som et lett tilgjengelig råstoff. Det er flere prosjekter som er aktive med å utvikle høykvalitets kvartsforekomster, og Norge har mange veldokumenterte forekomster i alle kvaliteter som kan tenkes å bli utnyttet i fremtiden.

*Grafitt*

Høykvalitets grafitt er spesielt viktig for det grønne skiftet og grafitt utgjør en viktig komponent i mobil batteriteknologi. Norge produserer denne typen grafitt i Trælen på Senja. Trælen er en av fire aktive europeiske grafittgruver, og den eneste som har vært i kontinuerlig drift de seneste årtier. Det er et veldokumentert potensial for flere drivbare forekomster spesielt i nordlige Nordland og i vestlige Troms, og kommersielle aktører har vært aktive gjennom flere perioder.

*Olivin*

Norge er verdens største produsent av industrimineralet olivin, som i dag produseres i Åheim. Olivin brukes primært i smelteverksindustrien, men benyttes også i noen grad til miljøformål. Det er mange kjente forekomster, spesielt i Møre og Romsdal, hvor flere forekomster har vært i drift. Det har i tillegg vært produsert olivin fra Bruvann nikkelforekomst i Råna, sørvest for Narvik, og flere norske regioner er i utgangspunktet prospektive for olivin. Kvalitet, produksjonskostnader og markedstilgang er imidlertid viktige parametere, som for alle andre industrimineralforekomster.

*Nefelinsyenitt*

Norge er også Europas største produsent av nefelinsyenitt, og den norske produksjonen kommer i sin helhet fra forekomsten i Lillebukt på Stjernøya i Finnmark. Nefelinsyenitt er et viktig råstoff i glass og keramisk industri, og produksjonen fra Stjernøya går i sin helhet til eksport. I tillegg til Stjernøya, har forekomster i Larvikområdet tidligere vært kommersielt vurdert.

*Anortositt*

Norge har store områder med bergarten anortositt, spesielt i Rogaland og i Sogn, og det er flere mindre områder både i Lofoten og Øst-Finnmark. Anortositt utvinnes i dag fra forekomsten i Gudvangen og uttaket går primært til produksjon av mineralull. Anortositt fra brudd i Rogaland brukes bl.a. som spesialtilslag i asfalt. Anortositt har imidlertid flere nye bruksområder som kan få positiv betydning også for norsk anortosittproduksjon. Mest aktuell er muligheten for å utnytte den aluminium-rike bergarten som et mer miljøvennlig råstoff for aluminiumproduksjon.

*Feltspat*

Norge har også en mindre produksjon av feltspatmineraler fra forekomster spesielt i Sør-Norge, hvor mange norske feltspatforekomster har vært drevet gjennom årene. Feltspatmineralene går primært til keramisk industri.

*Granat og fosfat*

Marked og økende kunnskap åpner med mellomrom opp for at nye industrimineraler blir økonomisk interessante, og norske forekomster blir da lete- eller utviklingsobjekter for ulike industriaktører. Granat fra titanforekomsten i Engebøfjellet er et aktuelt eksempel, og den geologiske provinsen rundt Sunnfjord inneholder flere tilsvarende forekomster med et uavklart, men antatt stort, potensial for kombinert drift på titanmineralet rutil og industrimineralet granat. Granat brukes primært som abrasiv i alt fra sandpapir til vannskjæring.

Norge har flere fosfatforekomster som kan brukes som ressursbase for mineralgjødsel. I disse forekomstene er det fosfatmineralet apatitt som er målet. Enkelte av forekomstene virker også interessante for en mulig biproduksjon av sjeldne jordartsmetaller (REE). Mindre produksjon av apatitt har funnet sted på flere plasser. Det mest profilerte prosjektet i dag ligger øst for Egersund, hvor et selskap forsøker å utvikle en forekomst med henblikk på produksjon av fosfat, titan, vanadium og jern.

##### Naturstein

*Blokkstein*

De viktigste blokksteinstypene i Norge er larvikitt, anortositt og Iddefjordsgranitt. Utvinning av larvikitter vår største natursteinsproduksjon, og det er også den type naturstein i Norge som internasjonalt har størst nedslagsfelt. Anortositt fra Rogaland eksporteres i dag også i stor grad i form av store blokker. Iddefjordgranittener en av våre mest benyttede natursteiner i bygg og uteanlegg gjennom tidene, og har hatt en vesentlig rolle i norsk arkitektur og byggeskikk. Granitten har også unike kvaliteter: billig å produsere, svært god brukskvalitet og gir meget store blokker.

Utvinning av marmorhar en lang historie i Norge, helt fra middelalderen. Kun ett marmorbrudd drives i dag sporadisk i Fauske. Her finnes både fargebåndet, grå og hvit marmor. Manglende utvikling av norske marmorforekomster de siste tiårene skyldes i stor grad sterk priskonkurranse på det internasjonale markedet.

Norge har tradisjon for å utnytte klebersteinhelt siden steinalderen. I dag tas det ut små mengder kleberstein til restaureringsaktiviteter på flere middelalderbygninger, i første rekke Nidarosdomen. Det finnes store ressurser av kleberstein i Tysfjord i Nordland. Forekomstene ligger imidlertid langt fra eksisterende infrastruktur.

*Skifer*

Norge er fra geologiens side meget godt utrustet med skiferforekomster. Derfor har disse også vært viktige i lang tid for næringsvirksomhet og byggeskikk. I dag utvinnes skifer i stor skala i tre viktige forekomstområder: Alta, Oppdal og Otta.

*Murestein*

Murestein er i første rekke stein som naturlig sprekker opp i firkantete blokker egnet for tørrmuring. De siste 20 årene har det vokst frem et betydelig marked og påfølgende produksjon av dette, de fleste fra små produsenter som betjener et lokalt eller regionalt marked. Murestein som ressurs er praktisk talt utømmelig i Norge, det finnes svært store ressursområder i mange deler av landet, rikelig til å betjene et fremtidig marked.

*Historisk naturstein*

En stor andel av vår arkitektoniske kulturarv er helt eller delvis bygget av naturstein, de fleste i materialer med begrenset kommersiell tilgjengelighet. I dag er dette en utfordring særlig knyttet til middelalderens klebersteinsbygg og takskifer, der et stort antall vernete bygg i Norge har et restaureringsbehov. Flere natursteinsressurser blir av ulike årsaker utilgjengelige for forsyning til restaurering og vedlikehold av kulturhistorisk viktige bygg. Dels handler dette om kommersiell tilgjengelighet, der markdet for kommersielle aktører ikke er lønnsomt, og dels om arealdisponering, der arealene der ressursene befinner seg settes av til annen bruk.

##### Byggeråstoffer; sand, grus og pukk

Kategorien byggeråstoffer består av sand, grus og pukk. Pukk er knust berg, det sprenges ut fra fjellet, knuses ned og sorteres i ønskede fraksjoner med maskiner. Sand og grus har gjennomgått samme prosess i naturen, slik at løsmassene enkelt sagt er klare til uttak og bruk. Pukk er derfor oftere dyrere å produsere. Grus har tradisjonelt blitt brukt mye til byggeråstoff og er blant annet spesielt egnet til betong. De norske grusressursene er imidlertid begrenset. Likeså er det viktig å bruke riktig kvalitet til rett formål. Ny teknologi gjør det mulig å bruke mer knuste produkter i betong enn tidligere, og det er en klar trend at sand og grus erstattes med knust sand og pukk i betong.

For å få varige og gode konstruksjoner er det viktig at det benyttes riktig kvalitet på byggeråstoffene. Ikke alle bergarter er like egnet til å brukes i konstruksjoner hvor det stilles høyere krav til styrke og bestandighet. Likeså kan det være hensiktsmessig å ta vare på ressurser som kan brukes til lavere kvalitetsformål, men som det trengs størst volumer av. Overalt i Norge er det derfor behov for byggeråstoffressurser med gode mekaniske egenskaper i tillegg til ressurser med store volum som kan benyttes til formål hvor det ikke stilles krav til kvalitet.

På Vestlandet, hovedsakelig i Rogaland og Vestland fylker, er det store pukkforekomster som eksporterer store mengder av byggeråstoffer til andre deler av Europa hvor tilgangen på kvalitetstein er dårlig. Norge har et bredt spekter av bergarter som er interessante for utvinning av byggeråstoffer, en lang kystlinje med nærhet til det europeiske markedet, en godt etablert industri med høyt tekniske nivå, og et aktivt FoUmiljø innen byggeråstoffer. Dette gjør norske byggeråstoffer svært attraktive for eksport.

### Potensialet for økt utvinning i Norge

## Internasjonale utviklingstrekk

### Innledning

I 2019 omsatte de 40 største globale gruveindustriselskapene for om lag 6089 mrd. kroner[[10]](#footnote-11), med et samlet overskudd før skatt på 660[[11]](#footnote-12) mrd. kroner. Omsetning og lønnsomhet varierer i takt med prisendringer i råvaremarkedene. De største råvaregruppene målt i omsetning[[12]](#footnote-13) er kobber (22 pst.), jern (19 pst.), kull (19 pst.), gull (14 pst.), metallurgisk kull (4 pst.), aluminium (3 pst.), og platina og palladium (3 pst.).

Det globale markedet for byggeråstoff inngår ikke i internasjonale definisjoner av gruveindustrien og omsetningen foregår grunnet god ressurstilgang og høye transportkostnader sammenlignet med produksjonskostnad i stor grad i lokale og regionale markeder. Det globale markedet for byggeråstoff er anslått til om lag 4074 mrd. kroner i 2019.[[13]](#footnote-14)

Etterspørselen på verdensmarkedet etter mineralske råvarer avhenger i stor grad av økonomisk vekst og teknologisk utvikling. Prisene på mange typer mineralsk råstoff har økt i takt med en kraftig økonomisk utvikling siden 90-tallet.

### Teknologisk utvikling og industriproduksjon

#### Teknologisk utvikling med betydning for etterspørsel etter mineralske råvarer

Tilgang til mineralske innsatsfaktorer er avgjørende for mange former for industriproduksjon. Det gjelder i noen utstrekning visse typer industrimineraler, men fremfor alt har tilgangen på metaller stor betydning. De siste årene har den teknologiske utviklingen økt etterspørselen etter visse typer metaller. For enkelte metaller finnes det gode substitutter, men ofte er dette andre metaller.

Den teknologiske utviklingen og ønske om lavere klimautslipp har vært viktige drivere for elektrifisering innen fornybar energiproduksjon og transport. Solceller og vindkraft har blitt mer effektivt og rimeligere og kan konkurrere på kommersielle vilkår med annen energiproduksjon. Batterier har blitt rimeligere og har fått flere anvendelser, men fremfor alt har den kraftige økningen i etterspørsel etter elbiler ført til en sterk økning i etterspørselen etter batterier.

Etterspørselen etter kull til kraftproduksjon har vært stabil de seneste årene, men med betydelige svingninger i pris. Etterspørselen har blitt redusert i vestlige land, men økt i asiatiske land. Verdens største kullprodusent er Kina, etterfulgt av India og USA. Utviklingen i kostnader og løsninger for fornybar kraftproduksjon antas å ha stor betydning for den videre utviklingen i markedene for kull.

Teknologisk utvikling har gjort at flere metaller har spesialiserte anvendelser innenfor elektronikk til en rekke formål, som mobiltelefoner og annen forbrukerelektronikk og forsvarsmateriell. Industriproduksjon innenfor sektorer som batterier, forsvarsmateriell og spesialisert elektronikk anses i mange tilfeller å ha strategisk betydning. Da blir det av stor betydning å sikre en jevn og sikker tilgang til de råvarene som er nødvendige i produksjonen.

#### Teknologisk utvikling som driver for utviklingen av gruvesektoren

Gruvesektoren tar i økende grad i bruk automatisering i utvinning, oppredning og logistikk. Oppredning er en samling godt etablerte industrielle prosesser som over tid har vært gradvis effektivisert, og der graden av automatisering allerede er høy og bruken av arbeidskraft reddusert over tid. Som i mange andre industrisektorer har utviklingen gått i retning av mer innhenting av data i de industrielle prosessene, og bedre muligheter for optimalisering av industriprosesser ved bruk av innsamlete data. Ettersom bruk av IKT-verktøy får økt betydning i mineralutvinning, har også betydningen av god IKT-sikkerhet økt.

Automatisering av transport og introduksjon av selvkjørende dumpere er ennå ikke utbredt, men flere bedrifter har startet eller vurderer å innføre slik teknologi. Også her er datafangst av stor betydning for å optimalisere transporten. Sentralt er å sikre optimal bruk av utstyr og industrianlegg ved at de industrielle prosessene sikres en god tilgang på råvare, og ved å redusere slitasje på utstyr og kjøretøy og redusere bruk av drivstoff eller kraft i transporten.

Elektrifisering og overgang til batteridrift for gruveutstyr og kjøretøy er også forventet å kunne gi store endringer i utvinningsbransjen. Drivstoffkostnadene for kjøretøy og utstyr som bruker elektrisk kraft er generelt lavere per time drift enn for dieseldrift, men diesel er mer allsidig og gir mer kontinuerlig drift, da man unngår opphold for lading. Teknologien har de siste årene modnet gradvis, og nå har flere av produsentene av utstyr og kjøretøy startet uttesting og tilbyr løsninger. Utviklingen forventes å fortsette i takt med utviklingen av batterier og løsninger for kjøretøy og logistikk. I dag er fremdeles kapasitet og vekt på batterier en betydelig begrensning for tungt gruveutstyr og dumpere. Særlig for nye gruver er elektrifisering og batteridrift aktuelt. For underjords drift vil elektrifisering som erstatter bruk av dieselkjøretøy redusere behovet for lufting og gruven vil kunne konstrueres med mindre lufting, og blir rimeligere å bygge. For eldre uttak med fungerende dieselbasert utstyr vil overgang til elektrisk drift kreve investeringer i elektrisk infrastruktur og trolig være mindre lønnsomme på kort sikt.

En stadig forbedring i teknologiske løsninger har gjort at både utvinning og industri har blitt mindre arbeidskraftintensive og lønnskostnader har derfor fått relativt mindre betydning for konkurransekraften.

### Råvarediplomati og betydningen av råvaretilgang

Industriproduksjon har stor økonomisk betydning i vestlige land og er avhengig av god og stabil tilgang til mineralske råvarer, og særlig metaller. EU-kommisjonen peker på industrisektorene forsvar/rom/fly, tekstil, elektronikk, automotiv/mobilitet, energi-intensiv industri, fornybar, landbruk, helse, digital og bygg og anlegg som særlig avhengige av god råvaretilgang.

Oppmerksomheten om andre spørsmål knyttet til råvaretigang har også økt: hvor foregår utvinningen og den videre bearbeidelsen av råstoffene, brukes det barnearbeid eller utnyttes arbeidskraften, foregår utvinning miljø- og klimaforsvarlig mv.

#### Tilgang til sjeldne jordarter

Sjeldne jordarter (Rare Earth Elements, REE), er en gruppe på 17 metaller med anvendelser innenfor blant annet elektronikk. Kina har i flere år vært den dominerende produsenten, og hadde i en periode en markedsandel over 95 pst., av . Metallene har spesialiserte anvendelser innen industrien. Fra 2006 innførte Kina eksportavgifter og eksportkvoter for sjeldne jordarter. I 2010 reduserte Kina eksportkvotene med 40 pst. og ble anklaget for å bruke eksporten av sjeldne jordarter som et politisk pressmiddel. Det skapte en utfordrende situasjon for visse typer industri. I etterkant klaget USA, EU og Japan eksportrestriksjonene inn for WTO, og fikk medhold, da saken ble vurdert å bryte med prinsippet om ikke-distriminering.

Kina anslås i 2020 å ha en markedsandel på mellom 70 og 80 pst.[[14]](#footnote-15). Flere prosjekter for utvinning er planlagt i andre deler av verden. Det finnes flere kjente forekomster av sjeldne jordarter, herunder en betydelig forekomst i Fensfeltet i Telemark. Det er imidlertid i mange tilfeller utfordringer knyttet til miljø, radioaktivitet og oppredning. Det har gjort at produksjon av sjeldne jordarter har vært krevende å etablere.

I en del tilfeller vil sjeldne jordarter kunne være et biprodukt av annen mineralutvinning. Ved Yaras fullgjødselsfabrikk på Herøya produseres fullgjødsel basert på importert mineralsk råvare. I 2019 etablerte Yara i samarbeid med Sintef og REEtec og med støtte fra EU-kommisjonen[[15]](#footnote-16) et pilotanlegg for produksjon av sjeldne jordarter på Herøya. Anlegget leverer sjeldne jordarter til bruk i magneter til vindmøller og elbiler[[16]](#footnote-17). Anlegget er eneste europeiske produsent av sjeldne jordarter.

#### EU-kommisjonens arbeid med råvaretilgang

I 2008 lanserte EU sitt råvareinitiativ, som har som viktigste formål å sikre EU-bedrifter tilgang til nødvendige råvarer. Under råvareinitiativet er det lansert tiltak som blant annet skal sikre bærekraft, minimere import av konfliktmineraler, øke resirkulering, sikre velfungerende markeder for råvarer, samt en egen batteristrategi. Sentralt er at råvaretilgang i økende grad anses som en rammebetingelse for industriproduksjon som ikke uten videre kan tas for gitt.

EU publiserer hvert tredje år en oversikt over "kritiske råvarer", som er råvarer med stor betydning for EUs økonomi. Listen består av 30 råvarer og råvaregrupper, hvorav 29 er mineralske. I utarbeidelsen av listen vektlegger EU-kommisjonen den økonomiske betydningen og forsyningsrisikoen for de enkelte råvarene. EU-kommisjonen har som en del av arbeidet med å sikre bærekraftig tilgang til råvarer fra globale råvaremarkeder en strategi for råvarediplomati, basert på bilaterale strategiske partnerskap og dialog.

I listen over kritiske råvarer publisert i 2020 nevnes blant EUs viktigste kilder til kritiske råvarer norsk produksjon av barytt, naturlig grafitt og silikonmetall. Norge er en viktig produsent av titanmineraler, men har ikke produksjon av titanmetall. Titanmetall inngår blant de 30 kritiske råvarene.

Råvareinitiativet er en del av EUs handlingsplan for sirkulær økonomi fra 2015, og skal bidra til å stimulere Europa til en overgang mot en sirkulær økonomi. Gjennom råvareinitiativet samarbeider de ulike EU-landene, vitenskapelige institusjoner og aktører i mineralindustrien, om forskning og utvikling.

EU-kommisjonen arbeider også med å fremme rettsakter. Innenfor mineralindustrien er "The Conflict Minerals Regulation" en forordning som vil tre i kraft 1. januar 2021. Forordningen skal bidra til å regulere import av handelen med fire mineraler – tinn, tantal, wolfram og gull.[[17]](#footnote-18) Disse mineralene kalles ofte for "konfliktmineraler" og er mineraler som ofte brukes i forbrukerprodukter som mobiltelefoner, biler eller smykker. Det er vanskelig for forbrukerne å vite om metallene i produktene har vært brukt til å finansiere vold, eller om utvinningen av metallene har ført til brudd på menneskerettighetene ved tvangsarbeid eller andre kriminelle handlinger. Forordningen krever at hvis et selskap skal importere et av de nevnte metallene, så må det foretas en selskapsgjennomgang av selskapet de importerer fra.

#### Andre lands politikk for råvaretilgang

## Miljø og bærekraft

### Innledning

### FNs bærekraftsmål

### Fornybarhet for mineralressurser

Geologiske forekomster er ikke-fornybare i den forstand at de dannes for langsomt til at de kan anses som fornybare. Ressursgrunnlaget er derfor det som finnes i jordskorpen i dag. Metallgruvene har gjerne reserver for en del år, som må kontinuerlig fornyes. Analyser viser at de globale metallreservene relativt til produksjon holder seg nokså konstant over tid[[18]](#footnote-19). Hovedårsaken er at man finner nye ressurser etter hvert som utvinning fra etablerte gruver skjer.

Teknisk og teknologisk utvikling endrer hva som kan anses som mineralressurser. Mer effektive metoder gjør at man kan utnytte forekomster der det finnes mineraler man tidligere ikke har funnet tekniske metoder for tilstrekkelig effektiv oppredning, man har andre muligheter til å utvinne fra forekomster lengre nede i jordskorpen og fra havbunnen, og man kan utvinne fra allerede uttatte ressurser: fra gruveavfall og fra gjenvinning. Samtidig vil samfunnets aksept for å tåle ulike negative virkninger mineralvutvinning på miljø, natur mv. kunne endre hvilke ressurser som er tilgjengelig for utvinning.

# Gjeldende rett

## Mineralloven

### Historisk oversikt

Norge har hatt minerallovgivning i nærmere 500 år. Den første loven ble innført i 1539, og het Bergordningen for Norge. Loven bygde på et eldre tysk prinsipp om at Kongen hadde eiendomsretten til visse mineraler, uavhengig av om Kongen var grunneier i det aktuelle området der forekomsten lå. Prinsippet om at Kongen eide visse mineraler ble kalt *bergregalet*. Gjennom Bergordningen tiltok Kongen seg eiendomsrett til metaller og malmer. Årsaken til at det kun var metaller og malmer som skulle tilhøre Kongen, var at det var disse mineralene som den gang var ansett økonomisk verdifulle.

For å sikre at metaller og malmer ble oppdaget og utvinnet, innførte man i forlengelsen av bergregalet et system med fri leterett etter disse mineralene. Systemet innebar for det første at den som mente den fant mineraler ved hjelp av mer overfladisk leting ville ha fortrinnsrett til å undersøke området nærmere. Dersom slike undersøkelser viste drivverdige forekomster, ville vedkommende for det andre ha fortrinnsrett til å utvinne mineralene. Denne retten til å utvinne metaller og malmer man fant ble også kalt en rett til å *mute* disse mineralene. *Muting* var et ord av gammeltysk opphav som betydde å forlange eller søke om å få inntekt av noe. Metaller og malmer ble av denne grunn kalt *mutbare* mineraler. Systemet med fri leterett og fortrinnsrett til utvinning ble kalt *bergfrihetens* *prinsipp*.

Det ble foretatt enkelte endringer i berglovgivningen gjennom århundrene. Her kan nevnes at grunneiers rettigheter i forbindelse med uttak av mutbare var underlagt større endringer, f.eks. ved at grunneier i en periode ble gitt deltakerrett for en, at man i en periode stilte krav om letetillatelse ("skjerpeseddel") for å kunne lete og at allmennheten mellom 1812 og 1842 hadde en sekundær rett til uttak av ikke-mutbare mineraler dersom grunneier ikke iverksatte drift på disse innen en viss tid.

Skillet mellom mutbare og ikke-mutbare mineraler samt bergfrihetens prinsipp ble likevel opprettholdt gjennom de ulike lovendringene. Det var samtidig først og fremst de mutbare mineralene som var regulert gjennom lov. De ikke-mutbare mineralene ble i løpet av 1900-tallet delvis regulert gjennom konsesjonslovgivning, men bortsett fra særkonsesjonslovene for kalksteins- og kvartsforekomster var ikke denne lovgivningen tilpasset mineralvirksomhet.

Regelverket ble ansett å være fragmentert, komplisert og ufullstendig, og i 1990 nedsatte Næring- og handelsdepartementet og daværende Bergvesenet en arbeidsgruppe som skulle vurdere behovet for en ny lov. På bakgrunn av deres arbeid ble det i 1993 nedsatt et utvalg som skulle legge frem forslag til en ny minerallov. Utvalget la frem sin utredning i NOU 1996:11. Utredningen ble fulgt opp av Nærings- og handelsdepartementet, som i Ot.prp. nr. 35 (1998-1999) la frem forslag til ny minerallov. Forslaget ble trukket tilbake i Ot.meld. nr. 1 (1999-2000), begrunnet i at regjeringen fant at deler av forslaget burde vurderes på nytt før de kunne fremme forslag om ny minerallov.

Nærings- og handelsdepartementet gjenopptok arbeidet med ny minerallov våren 2002, og våren 2003 sendte departementet et nytt lovforslag på høring. I Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) la departementet på nytt frem forslag til ny lov. Loven ble vedtatt 19. juni 2009.

I mineralloven av 2009 ble reguleringen av all mineralvirksomhet for første gang samlet i én lov. Loven avløste bergverksloven av 1972, industrikonsesjonsloven kapittel II om bergverk, kalk- og kvartslovene og lov om avståing av grunn m.m. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster.

Mineralloven av 2009 videreførte skillet mellom mutbare og ikke-mutbare mineraler, men begrepene ble erstattet med henholdsvis statens og grunneiers mineraler, da man mente den tidligere begrepsbruken var vanskelig tilgjengelig. Definisjonen av mineralkategoriene samsvarer likevel i all hovedsak med definisjonen av mutbare mineraler i bergverksloven § 1. Årsaken til at man valgte dagens begreper, var at departementet syntes det var "vanskelig å finne begreper som dekker hvilke typer mineraler som faller inn under de to kategoriene, men enklere å finne begreper knyttet til eierforholdet". I forarbeidene ble dette eierforholdet understreket gjentatte ganger: staten hadde eiendomsrett til de tidligere mutbare mineralene, mens grunneier hadde eiendomsrett til de ikke-mutbare mineralene.

Også bergfrihetens prinsipp ble i videreført i mineralloven, i form av at enhver kan lete etter, foreta undersøkelser etter og søke om utvinning av statens mineraler.

Mineralloven har i svært begrenset grad blitt endret siden vedtakelsen i 2009. Den viktigste endringen er at fylkesmannen har blitt lagt til på listen over parter som skal varsles ved igangsetting av ulike aktiviteter i Finnmark. Videre har lovens stedlige virkeområde blitt avgrenset mot virkeområdet til havbunnsmineralloven i forbindelse med vedtakelsen av sistnevnte.

For en mer detaljert gjennomgang av minerallovgivningens historie i Norge, se forarbeidene til dagens minerallov[[19]](#footnote-20) samt forarbeid til lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk.[[20]](#footnote-21)

### Gjeldende rett

#### Overordnet rammeverk

*Innledning*

Lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven) er et bransjeregelverk for mineralnæringen i Norge. Den skal legge til rette for lønnsom mineralvirksomhet på en fremtidsrettet og bærekraftig måte gjennom å fastsette sentrale rammer og vilkår for utøvelsen. Loven regulerer alle former for mineralaktiviteter, fra letefasen til avslutning av drift. I tillegg til mineralloven kommer en rekke andre lover til anvendelse på mineralaktiviteter. De mest sentrale er plan- og bygningsloven og forurensningsloven.

Det er fastsatt to forskrifter til mineralloven: forskrift 23. desember 2009 nr. 1842 til mineralloven og forskrift 20. desember 2010 nr. 1784 om kart over underjords- og dagbruddsanlegg.

*Formål og hensyn*

Formålet med mineralloven er angitt i § 1 til å skulle fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippet om en bærekraftig utvikling. I forarbeidene til loven er det vist til St. meld. nr. 46 (1988-89) om miljø og utvikling og definisjonen av bærekraft som *«en utvikling som sikrer behovene til dagens befolkning uten å svekke mulighetene for fremtidige generasjoners mulighet til å få sine behov dekket»*. Dette generelle begrepet er ifølge forarbeidene *«et uttrykk for målsettingene i norsk ressurs- og miljøpolitikk om forsvarlig bruk av arealer og andre naturressurser balansert med samfunnsmessig forsvarlig utnytting i et langsiktig perspektiv»*, jf. Ot. prp. nr. 43 (2008-2009) s. 129. Lovforarbeidene gir altså anvisning om at det sentrale ved vurderingen er samfunnets interesse på kort og lang sikt og best mulig ressursutnyttelse.

I tillegg til at det skal legges til rette for verdiskaping og næringsutvikling i mineralindustrien, angir § 2 følgende hensyn og samfunnsoppgaver som skal vektlegges og ha betydning ved tolkning av loven:

* verdiskaping og næringsutvikling,
* naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsliv og samfunnsliv,
* omgivelsene og nærliggende områder under drift,
* miljømessige konsekvenser av utvinning, og
* langsiktig planlegging for etterbruk eller tilbakeføring av området.

Uttrykkene skal forstås i vid betydning. De nevnte hensynene i § 2 og lovens formål i § 1 er sentrale momenter i de skjønnsmessige vurderingene minerallovens øvrige bestemmelser legger opp til, men er ikke ment å være en uttømmende liste over aktuelle vurderingsmomenter.[[21]](#footnote-22)

*Virkeområde og avgrensninger*

Minerallovens saklige virkeområde fremgår av § 3. Her angis at kartlegging av mineralske ressurser med sikte på utvinning og ethvert uttak av mineralske forekomster er omfattet av loven. Det er likevel gjort unntak for mineraluttak som hovedsakelig er en del av annen utnyttelse av grunnen. Dette er tilfellet der uttaket gjennomføres for å realisere et annet formål på grunnen der massene tas ut enn å nyttiggjøre seg mineralet økonomisk.

Geografisk avgrenses lovens virkeområde i § 4 mot Svalbard og mineralvirksomhet som skjer utenfor den private eiendomsrettens grenser i sjø. Loven gjelder likevel for aktiviteter som har til formål å utvinne mineralske forekomster fra innslagspunkt på land, men hvor den mineralske forekomsten strekker seg ut under havbunnen, jf. § 4 annet ledd.

Også andre regelverk enn mineralloven med krav om tillatelse, godkjenning, arealplan eller konsesjon kan ha betydning for ulike typer mineralaktivitet, jf. § 5. Tillatelser som gis etter mineralloven erstatter ikke krav etter annet regelverk. Det er presisert i § 6 at mineralloven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter. Mineralloven gjelder et område hvor folkerettens regler om urfolk og minoriteter har betydning, og formålet med bestemmelsen er å sikre at loven blir anvendt i overensstemmelse med disse reglene.[[22]](#footnote-23)

#### Rettighetssystemet

*Innledning*

Det er et grunnleggende skille i mineralloven når det gjelder undersøkelses- og utvinningsrett som baseres på eiendomsretten til mineralene: statens mineraler og grunneiers mineraler, jf. § 7. Med dette ble en lang tradisjon i norsk bergverksrett om statens eiendomsrett videreført.[[23]](#footnote-24) Staten er eier av metaller med en egenvekt på 5 gram/cm3 og over[[24]](#footnote-25), samt malmer av slike metaller. Også arsen og titan tilhører staten. Grunnstoffet svovel er statens mineral når det opptrer i svovel- og magnetkis. Vannbårent gull i løsmasser (alluvialt gull) er imidlertid grunneiers eiendom. Alle andre metaller og mineraler i grunnen er eid av grunneieren.

For statens mineraler må det søkes til DMF om rett til undersøkelse og utvinning. Vilkårene for å få slike rettigheter er enkle, og innebærer primært formelle krav om hvilke opplysninger som skal vedlegges søknad og hvordan rettighetsområder kan utformes. For grunneiers mineraler kreves privatrettslig grunneieravtale.

Det er ikke tillatt til å lete eller undersøke i områdene som omfattes av markaloven, og spesielle regler om tillatelse gjelder for enkelte andre områder som er listet opp i mineralloven § 47.

*Leterett til statens og grunneiers mineraler*

Allemannsretten gir en rett til ferdsel til fots, og gir i svært begrenset grad adgang til å utføre letearbeider. Er det behov for motorisert ferdsel, for eksempel ved bruk av grunneiers private vei, må slik ferdsel bygge på avtale med grunneier.[[25]](#footnote-26) En leterett i mineralloven er en rett alle har til å utføre leteaktivitet i form av arbeider i grunnens overflate som ikke kan medføre skade av betydning. Mineralloven kapittel 2 gir som utgangspunkt alle rett til å lete fritt etter både statens og grunneiers mineraler, men grunneier og bruker av grunnen skal varsles før slik leting settes i gang. Noen områder angitt i § 47 er unntatt, og letingen skal ikke være til hinder for andres undersøkelses-, utvinnings- og driftsrett. Innholdet i leteretten er begrenset til å foreta arbeider i overflaten for å påvise mineralske forekomster, men kan ikke medføre skade av betydning. For dette kreves samtykke fra grunneier og bruker av grunnen. Inngrep i grunnen som gir varige og synlige spor som er mer enn bagatellmessige, vil som regel være skade av betydning.

*Undersøkelses- og utvinningsrett til grunneiers mineraler*

Mineralloven kapittel 3 og 5 regulerer undersøkelses- og utvinningsrett til grunneiers mineraler. Både undersøkelses- og utvinningsrett til grunneiers mineraler er tuftet på avtale mellom undersøker eller utvinner og grunneier, jf. §§ 11 og 28. Slike rettigheter gir imidlertid ikke absolutte rettigheter da annet lovverk kan medføre begrensninger.[[26]](#footnote-27)

Dersom undersøkelsesarbeidene medfører behov for prøveuttak, må det søkes om tillatelse hos DMF som angitt i § 12 mot gebyr. Det må være nødvendig å foreta prøveuttak for å vurdere forekomstens drivverdighet, og det kan ikke tas ut mer enn 2000 m3 for dette formålet. For oppstart av mineralutvinning gjelder også minerallovens bestemmelser tilknyttet drift, som meldeplikt og krav om driftskonsesjon i tillegg til utvinningsavtale med grunneier.

Dersom det ikke lykkes undersøker eller utvinner å få på plass avtale med grunneier, kan det søkes om ekspropriasjon, jf. § 37. Ekspropriasjonssøknader er gebyrbelagt.

*Undersøkelsesrett til statens mineraler*

Undersøkelse av statens mineraler reguleres i mineralloven kapittel 4. Slik rett er kun en bergrettslig tillatelse som ikke gir en absolutt rett til å igangsette undersøkelser, da annet lovverk kan begrense undersøkelsesretten.[[27]](#footnote-28)

Terskelen for å innvilge undersøkelsesrett er lav, og undersøkelsesrett kan bare nektes dersom søkeren tidligere har brutt vesentlige bestemmelser i mineralloven, jf. § 13. Fra forarbeidene fremgår om dette:

*“Selv om søknader om undersøkelsesrett ikke blir underlagt en bred prøving slik som søknader om ekspropriasjon og søknader om driftskonsesjon, vil andre interesser allikevel også ivaretas. Undersøker kan bare foreta nødvendige arbeider, og arbeider som kan medføre vesentlig skade kan kun skje etter samtykke fra grunneier og bruker av grunnen. Undersøkeren er videre pålagt en plikt til å påse at eventuelle skader ikke blir større enn nødvendig, og at arbeidene ikke påfører miljøet unødvendig forurensning eller skade.”*[[28]](#footnote-29)

For å få en undersøkelsesrett til statens mineraler, må man søke, betale søknadsgebyr og deretter betale årsavgift til DMF, jf. §§ 13, 55 og 56. Området som undersøkelsesretten dekker skal ha bestemt form og størrelse, og i tilfelle overlappende rettigheter gjelder et prioriteringssystem basert på først i tid, best i rett, jf. mineralloven §§ 15 og16. Det er den som har førsteprioritets undersøkelsesrett som aktivt kan foreta undersøkelsesarbeider og har førsterett til å søke om utvinningsrett, jf. §§ 14 og 29. Senest tre uker før undersøkelser tar til, må rettighetshaver varsle DMF, grunneier og bruker av grunnen, med en plan for arbeidene og for atkomsten til og i undersøkelsesområdet, en redegjørelse for mulige skader som kan oppstå og hvilke tiltak som skal settes i verk for å hindre slike skader, jf. § 18. DMF videreformidler varselet til berørte fylkesmenn, fylkeskommuner og kommuner der arbeidene skal foregå eller der atkomst skal finne sted, slik at disse kan kontrollere at tiltakshaver overholder andre lover og regler.

Innholdet i undersøkelsesretten er begrenset til nødvendig tilgang til grunnen for å gjennomføre aktiviteter som gir grunnlag for å vurdere om det finnes en forekomst av mineraler med en slik rikholdighet, størrelse og beskaffenhet at den kan antas å være drivverdig i nåtid eller innen rimelig tid, jf. § 19. Den omfatter ikke veirett, og er avgrenset mot inngrep i grunnen som kan føre til vesentlig skade da dette krever tillatelse fra eier og bruker av grunnen. Det kan søkes om ekspropriasjon dersom grunneier nekter å gi samtykke. For prøveuttak gjelder tilsvarende regler om søknad som for prøveuttak av grunneiers mineraler, fastsatt i § 20.

Varigheten av en undersøkelsesrett er 7 år fra tidspunktet hvor førsteprioritet inntrer, med en snever adgang til forlengelse i 3 år, jf. mineralloven §§ 22 og 23. Loven oppstiller ikke krav om at undersøkelsesområder med ulik prioritet og rettighetshaver må være identiske i form og størrelse. Dermed kan deler av et undersøkelsesområde med lavere prioritet bli et førsteprioritetsområde når den delen av området som tidligere tilhørte annen rettighetshaver med førsteprioritet, frafalles eller utløper. Etter utløp av en undersøkelsesrett inntrer en ett års karantenetid, som også gjelder for grupper og personer som likestilles med undersøker. En undersøkelsesrett kan overdras.

Når undersøkelsene er ferdige og senest seks måneder etter at undersøkelsesretten er opphørt,[[29]](#footnote-30) skal undersøker i henhold til § 25 sende undersøkelsesrapport, måledata og prøvemateriale til DMF med tilhørende vurderinger og redegjørelser for funnene. Mineralforskriften gir nærmere føringer for innholdet i undersøkelsesrapportene og hvordan DMF etter samråd med NGU kan bestemme at et representativt utvalg av borkjerneprøver og prøvemateriale skal leveres til NGU sitt borkjernelager.[[30]](#footnote-31) Undersøkelsesretten er ikke underlagt aktivitetsplikt. Undersøker trenger derfor ikke å ha foretatt seg noe i de 7 årene hvor vedkommende har hatt førsteprioritet. I slike tilfeller er det heller ikke noe å rapportere.

*Utvinningsrett til statens mineraler*

Reguleringen av utvinningsrett til statens mineraler er hjemlet i mineralloven kapittel 6. Utvinningsretten må være på plass før drift på mineralressurser kan ta til. Slik utvinningsrett gir en rett til å nyttiggjøre seg forekomster av statens mineraler, jf. § 32. I tillegg til utvinningsrett må også andre nødvendige offentligrettslige tillatelser og krav på plass.[[31]](#footnote-32)

For å få en utvinningsrett til statens mineraler må man søke, betale søknadsgebyr og deretter betale årsavgift til DMF, jf. §§ 29, 55 og 56. Rettigheten skal også tinglyses i grunnboken, jf. § 36. Utvinningsområdet skal ha en bestemt form og størrelse, jf. § 31.

Den som har undersøkelsesrett med best prioritet har enerett til å søke og få innvilget utvinningsrett, jf. § 29 første ledd. Søkeren må dokumentere at den aktuelle forekomsten er drivverdig eller kan bli drivverdig innen rimelig tid. Dermed er terskelen for å erverve utvinningsrett til statens mineraler høyere enn for undersøkelsesrett til statens mineraler.[[32]](#footnote-33)

Oppstart av drift forutsetter samtykke fra grunneieren til å gjøre inngrep i grunnen og en årlig grunneieravgift 0,5 pst. av omsetningsverdien av det som utvinnes.[[33]](#footnote-34) Oppstart av drift forutsetter også at kravene som er oppstilt i mineralloven kapittel 8 om drift oppfylles, hvor krav om driftskonsesjon står sentralt.

En utvinningsrett opphører dersom driftskonsesjon ikke er gitt innen ti år etter ervervelse av slik utvinningsrett, jf. § 33. For uttak som ikke krever driftskonsesjon opphører utvinningsretten dersom det ikke er satt i gang drift innen ti år etter at utvinningsretten ble tildelt. DMF er gitt adgang til etter søknad å innvilge forlengelse av en utvinningsrett med inntil ti år av gangen. Utvinningsretten opphører i alle tilfeller ett år etter opphør av driftskonsesjon uten mulighet for forlengelse.[[34]](#footnote-35) Det kan søkes om overdragelse av en utvinningsrett til statens mineraler.[[35]](#footnote-36)

Siden loven skiller mellom statens og grunneiers mineraler, oppstår det noen grensedragninger som settes på spissen i de tilfellene hvor begge mineralkategorier er økonomisk attraktive å utnytte slik det fremgår av § 32. Det kan oppstå situasjoner hvor en rettighetshaver kun har utvinningsrett til statens mineraler, men så oppdages det at det også befinner seg interessante mineraler som tilhører grunneier i samme forekomst. Den som har utvinningsrett til statens mineraler kan da også ta ut forekomst av grunneiers mineraler i den utstrekning det er nødvendig for å ta ut statens mineraler. Man kan da også nyttiggjøre seg grunneiers mineraler. Dette gjelder likevel ikke dersom DMF før igangsetting av drift finner at grunneiers mineraler kan utnyttes selvstendig. Grunneier har i slike tilfeller rett til å overta mineralforekomstene mot å betale utvinneren av statens mineraler et vederlag, eller å overlate utnyttelsen til utvinneren.[[36]](#footnote-37)

#### Krav til drift og konsesjon

*Drift*

En utvinningsrett gir ikke automatisk rett til å starte opp kommersiell drift. Dette gjelder både på statens og grunneiers mineraler. Mineralloven kapittel 8 regulerer slik drift.

All utvinning av mineralforekomster skal skje på en bergfaglig forsvarlig måte, jf. § 41. Hva som er bergfaglig forsvarlig fremgår av forarbeidene:

*”Driften må skje i samsvar med tilfredsstillende faglige standarder for aktuelle mineralvirksomhet. Ressursene skal utnyttes best mulig innenfor et godt tilpasset driftsopplegg, samtidig som omgivelsene og miljøet blir ivaretatt på en best mulig måte. Det kan også innebære at verdien av en mineralforekomst skal reflekteres i produktene. Med dette menes for eksempel at verdifulle forekomster ikke skal benyttes som fyllmasse.“* [[37]](#footnote-38)

Hvor store mengder mineraler som skal utvinnes er styrende for hvilke krav som inntrer. Dette gjelder både for statens og grunneiers mineraler.[[38]](#footnote-39) For uttak av mineralske ressurser hvor totalt uttaksvolum planlegges å bli mellom 500–10 000 m3 masse, er det meldeplikt til DMF før oppstart av drift. DMF kan også kreve fremlagt en driftsplan som i så tilfelle også skal godkjennes før driftsstart hvis de geologiske forholdene på stedet er kompliserte, uttaket skal skje i tilknytning til sårbare områder, eller dersom uttak vil innebære et ekstraordinært faremoment sett hen til eksisterende forhold på stedet , jf. § 42.

Det skal sendes inn årlig driftsrapport til DMF for alt uttak av mineraler som faller innunder mineralloven.[[39]](#footnote-40) Driver som har drevet på statens mineraler skal også sende inn sluttrapport fra driften, måledata og prøvemateriale. Dette kan også kreves for grunneiers mineraler dersom uttaket har mineraliseringer av vesentlig geologisk interesse, som oppkonsentrering av økonomisk viktige mineraler.[[40]](#footnote-41)

Uttak av mineralske ressurser skal også ha en bergteknisk ansvarlig (BTA) som skal sørge for teknisk forsvarlig og bærekraftig drift i henhold til godkjent driftsplan. Mineralloven knytter kravet til konsesjonspliktige uttak i § 43 femte ledd bokstav b. Gjennom forskrift til mineralloven kapittel 3 stilles nærmere krav til kompetanse basert på det konkrete uttakets størrelse og egenskaper. Forskriftens kapittel 4 angir regler for godkjenning som bergteknisk ansvarlig for personer med yrkeskvalifikasjoner fra annen EØS-stat, jf. direktiv 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Bakgrunnen for at EØS-regelverket trer inn her, er at det kreves konkret formalkompetanse i mange tilfeller for å kunne registreres/godkjennes som BTA for et mineraluttak.

*Driftskonsesjon*

Ved samlet uttak på mer enn 10 000 m3 masse, og ved ethvert uttak av naturstein med unntak av prøveuttak, kreves driftskonsesjon med tilhørende driftsplan etter gebyrbelagt søknad til DMF.[[41]](#footnote-42) Dette gjelder både for statens og grunneiers mineraler. Et absolutt krav for å kunne tildeles en driftskonsesjon er at man har sikret seg utvinningsrett. Søknaden skal også inneholde en driftsplan[[42]](#footnote-43), opplysning om tiltakets status etter plan- og bygningsloven, en redegjørelse for selskapets kompetanse, vurdering av behovet for, størrelse og form på økonomisk sikkerhetsstillelse og en oversikt over nødvendige investeringer.[[43]](#footnote-44) En konsesjonstildeling kan tidsbegrenses, men det normale er at dette ikke gjøres av hensyn til ressursutnyttelse. En driftskonsesjon kan uansett revideres hvert tiende år.[[44]](#footnote-45) Det vil alltid fastsettes et geografisk område som konsesjonen gjelder for. Som hovedregel skal det ikke være større enn området hvor tiltakshaveren har utvinningsrett. DMF kan også sette vilkår i driftskonsesjonen i tråd med den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårslæren.

Konsesjonssøknaden skal underlegges en skjønnsmessig prøving før det avgjøres om driftskonsesjon tildeles. Ved vurderingen skal det legges vekt på om søker er skikket til å utvinne forekomsten. Begrepet «skikket» innebærer at det skal legges vekt på om prosjektet fremstår som gjennomførbart økonomisk, om det legges opp til en bergfaglig forsvarlig drift og om søker har tilstrekkelig kompetanse for drift av forekomsten. Til dette kommer lovens formåls- og hensynsbestemmelse, som er momenter i vurderingen av en søknad om driftskonsesjon. Dette gir Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 145 en klar føring for: *«Ved vurderingen av om det skal gis konsesjon skal det også legges vekt på formålsbestemmelsen i § 1 og hensynene angitt i § 2.»*

Det er ikke tilsvarende adgang til å overdra en driftskonsesjon som det er for undersøkelses- og utvinningsrett til statens mineraler. Dette gjelder både for driftskonsesjon for uttak av grunneiers mineraler og statens mineraler.

Det er meldeplikt for oppstart og stans av konsesjonspliktige mineraluttak, jf. § 44. Dersom driften innstilles i mer enn ett år, faller driftskonsesjonen bort, jf. § 45. Det samme gjelder hvis det går mer enn fem år fra konsesjon er gitt til oppstart av drift. DMF kan forlenge fristene. En driftskonsesjon faller også bort dersom utvinningsretten faller bort og hvis skjønn ikke er krevd innen ett år etter at ekspropriasjonstillatelse for forekomst av grunneiers mineraler er gitt.

#### Spesielt om aktsomhet, sikring, opprydding og økonomisk sikkerhetsstillelse

Alle arbeider som utføres innenfor minerallovens virkeområde, skal utføres med varsomhet, slik at skadene ikke blir større enn nødvendig, og slik at arbeidene ikke fører til unødvendig forurensning eller unødvendig skade på miljøet, jf. mineralloven § 48. [[45]](#footnote-46) Det fastslås med dette et aktsomhetskrav.

Undersøker, utvinner og driver av alle mineralforekomster er underlagt en sikrings- og oppryddingsplikt, og DMF kan stille krav om økonomisk sikkerhetsstillelse for slike tiltak, jf. §§ 49–51. Dette gjelder alle faser fra undersøkelse til drift, avslutning og etter at undersøkelse og drift er avsluttet. For leteren gjelder ikke disse kravene, men den som har utøvet en leterett plikter å erstatte eventuelle skader som skyldes leteaktiviteten. Det samme gjelder undersøker. Grunneier kan også kreve økonomisk sikkerhet i henhold til § 21, men kun for sikring, opprydding og erstatning for skade som følge av undersøkelsesarbeider på statens mineraler. For grunneiers mineraler kan slike forhold reguleres i avtale.

*Sikringen* skal utføres slik at virksomheten ikke medfører fare for mennesker, husdyr eller tamrein. Ved vurderingen av om noe medfører fare, tas det utgangspunkt i om tiltaket utgjør et ekstraordinært faremoment sett i forhold til de øvrige forholdene på stedet.[[46]](#footnote-47) Utvinner og driver har tilsvarende sikringsplikt for gruveåpninger, tipper og utlagte masser utenfor rettighetsområdet med tilknytning til området, for eksempel atkomst til forekomsten. For undersøker er det kun egne arbeider som må sikres. Utvinner og driver er også ansvarlig for å iverksette sikringstiltak for tidligere arbeider som er foretatt av andre.[[47]](#footnote-48) Sikringsansvaret gjelder selv om en tillatelse etter mineralloven har bortfalt. Dette innebærer at undersøker, utvinner og driver må følge pålegg fra DMF om fremtidig vedlikehold av utførte sikringstiltak, noe som gjør at rettighetshaveren ofte har en aktivitetsplikt i lang tid etter at arbeidene er avsluttet og rettigheten bortfalt. Driftsområdet skal være varig sikret når arbeidene avsluttes.

Undersøker, utvinner og driver av mineralforekomster skal også sørge for forsvarlig *opprydding* av området under og etter at virksomheten er avsluttet. DMF kan fastsette en frist for når oppryddingen skal være avsluttet, jf. § 50. Kravet om forsvarlig opprydding innebærer ikke nødvendigvis at alt skal ryddes opp med en gang, men at opprydding først skal skje når en naturlig sammenhengende fase av arbeidet er avsluttet.[[48]](#footnote-49) Oppryddingsplikten omfatter ikke opprydding etter mineralaktiviteter gjennomført av andre og er begrenset til selve undersøkelses- og driftsområdet. Heller ikke rett til atkomst inn og ut av området er omfattet.[[49]](#footnote-50) Oppryddingspliktens grense mot tilbakeføring eller istandsetting av område er noe uklar, hvilket får betydning både for den materielle plikten og størrelsen på krav om økonomisk sikkerhetsstillelse.

DMF kan pålegge den som vil foreta eller har satt i gang undersøkelser eller drift på mineralforekomster å stille *økonomisk sikkerhet* for gjennomføring av sikrings- og oppryddingstiltak. Forskrift til mineralloven gir nærmere anvisninger om dette i kapittel 2.[[50]](#footnote-51)

#### Ekspropriasjon

*Ekspropriasjon av grunneiers mineraler*

Ekspropriasjonsinstituttet er ment som en sikkerhetsventil som kommer til anvendelse i de tilfellene hvor den som vil drive mineralvirksomhet ikke har lykkes med å få i stand en avtale med grunneier om nødvendige rettigheter på grunneiers hånd for slik aktivitet, og der sterke samfunnsmessige hensyn taler for utvinning.[[51]](#footnote-52) Mineralloven kapittel 7 regulerer forholdet til ekspropriasjon tilknyttet mineralaktiviteter. § 37 stadfester en generell rett til å søke DMF om tillatelse til ekspropriasjon av nødvendig grunn og rettigheter for å undersøke om det finnes forekomst av grunneiers mineraler med en slik rikholdighet, størrelse og beskaffenhet at den kan antas å være drivverdig, eller å bli drivverdig innen rimelig tid. Videre kan det søkes departementet om tillatelse til ekspropriasjon av forekomst av grunneiers mineraler, nødvendig grunn og rettigheter for utvinning av slike, herunder atkomst til forekomsten, og nødvendig grunn og rettigheter til foredling av grunneiers mineraler. Ved behandling av søknadene skal det legges vekt på om søker har undersøkt forekomsten. Det kan settes vilkår for ekspropriasjonstillatelsene.

*Ekspropriasjon av grunn og rettigheter for undersøkelse og utvinning av statens mineraler*

Undersøkelses- og utvinningsrett til statens mineraler kan ikke eksproprieres da disse er tildelt av staten. Disse mineralressursene faller utenfor grunneiers og øvrige rettighetshaveres eiendomsrett. Derimot eier grunneier grunnen for øvrig med tilhørende rettigheter. Brukere av grunnen kan også ha ervervet rettigheter til grunnen. Dette gjelder typisk rettigheter ervervet gjennom alders tids bruk av områder til reindriftsnæring samt jakt- og fiskerettigheter. Har undersøker eller utvinner ikke lykkes i å inngå avtale med grunneier og øvrige rettighetshavere om bruk av grunnen og øvrige nødvendige rettigheter som må til for å benytte undersøkelses- og utvinningsrett til statens mineraler, kan man søke om ekspropriasjon. Søknad forutsetter at man har undersøkelses- eller utvinningsrett til statens mineraler i tilknytning til omsøkt ekspropriasjonsområde.

Søknad om ekspropriasjon av nødvendig grunn og rettigheter for å kunne foreta undersøkelser av statens mineraler skal i henhold til mineralloven § 38 rettes til DMF. Dersom søkeren ikke har førsteprioritet i undersøkelsesområde kan tillatelse kun gis hvis søker(e) med bedre prioritet samtykker. Søknad om ekspropriasjon av nødvendig grunn og rettigheter for utvinning og nødvendig grunn og rettigheter til foredling av mineraler skal med hjemmel i samme bestemmelse rettes til departementet. Det kan settes vilkår for ekspropriasjonstillatelsene.

*Alminnelige ekspropriasjonsregler og erstatning*

Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom (oreigningsloven) er den alminnelige loven om ekspropriasjon og gjelder så langt den passer og hvis ikke annet er bestemt i mineralloven kapittel 7 om ekspropriasjon, jf. mineralloven § 40. Er det satt vilkår om at retten som eksproprieres skal anvendes på en bestemt måte innen en viss frist, og fristen oversittes, kan den opprinnelige eieren eller rettighetshaveren kreve ekspropriasjonstillatelsen omgjort, jf. mineralloven § 40 annet ledd. Aktuelle regler i oreigningsloven er blant annet § 11 om krav til ekspropriasjonssøknaden, §§ 12 og 13 om saksbehandling og varsling, § 16 om frist for å kreve skjønn og § 25 om forhåndstiltredelse. Vilkåret i § 2 siste ledd om at ekspropriasjonsinngrep ikke kan treffes *«utan at det må reknas med at inngrepet tvillaust er til meir gang enn skade»* er et sentralt vilkår som gjør seg gjeldende ved all ekspropriasjon under mineralloven.

Også lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eigedom (ekspropriasjonserstatningslova) gjelder på tilsvarende måte som oreigningsloven ved fastsetting av erstatning på grunnlag av en ekspropriasjonstillatelse, jf. § 40 første ledd. Det er hjemlet et unntak fra ekspropriasjonserstatningslova i mineralloven for ekspropriasjon av rett til å utvinne forekomst av grunneiers mineraler: Ved ekspropriasjon av rett til å utvinne forekomst av grunneiers mineraler etter § 37 andre ledd bokstav a skal erstatningen fastsettes på grunnlag av markedspris og uavhengig av påregnelighetskravet i ekspropriasjonserstatningslova §§ 5 og 6, jf. mineralloven § 39 første ledd.

#### Tilsyn

Tilsyn med mineralvirksomhet er regulert i lovens kapittel 11. Dette omfatter tilsyn med undersøkelsesarbeider og drift på alle typer mineraler. Hovedformålet med tilsyn er å påse at arbeidene skjer på en bergfaglig forsvarlig måte og innenfor rammen av vedtak etter mineralloven. DMF skal føre tilsyn med at vilkår, godkjent driftsplan og pålegg gitt i eller i medhold av mineralloven overholdes. Direktoratet skal også føre tilsyn med at tiltakshaver oppfyller sikrings- og oppryddingsplikten, og at arbeidene ikke fører til unødvendig forurensning eller unødvendig skade på miljøet. Dersom DMF finner forhold som krever at tiltak iverksettes, kan det gis pålegg.

DMF kan også gjennomføre befaringer, foreta undersøkelser og kreve fremlagt opplysninger ved tilsyn. DMF skal ha uhindret tilgang til områder og anlegg og kunne foreta nødvendige undersøkelser. DMF har også rett til å få fremlagt opplysninger om området og anlegget. Dette gjelder både muntlig og skriftlig informasjon som finnes i dokumenter, registre, kart og bilder mv.

Loven åpner for at det gis forskrift om internkontroll og internkontrollsystemer for å sikre at krav i eller i medhold av loven overholdes. Forskriftsadgangen er ikke benyttet.

#### Forvaltningstiltak og administrative sanksjoner

Mineralloven åpner for flere typer forvaltningstiltak og administrative sanksjoner ved brudd på mineralloven i kapittel 12.

*Pålegg* om retting og stansing kan i henhold til § 62 gis av DMF dersom det har oppstått forhold i strid med mineralloven eller vedtak som er fattet under loven. Det kan for eksempel dreie seg om opphør av aktivitet, gjennomføring av sikringstiltak, opprydding og innsendelse av dokumentasjon. Alternativene favner vidt. Det skal settes en frist for oppfyllelse i pålegget.

*Umiddelbar iverksetting* i henhold til § 63 kan for det første kreves dersom DMF har gitt pålegg om retting som ikke er oppfylt. Virkemiddelet kan også benyttes direkte hvis det foreligger akutt fare for liv eller eiendom. Hvis det er veldig vanskelig å finne frem til den ansvarlige, kan DMF iverksette tiltak selv. Det er likevel tiltakshaver som skal bære kostnadene.

*Midlertidig stans av virksomhet* i henhold til § 64 kan kreves dersom pålegg ikke etterkommes. Hvis overhengende fare kan midlertidig stans kreves direkte. Det må være nødvendig å kreve slik stans, og tiltakshaver bærer selv utgiftene.

*Omgjøring av tillatelse* i henhold til § 65 innebærer at DMF og departementet kan oppheve eller endre vilkårene i gitte tillatelser og trekke tillatelser tilbake. Terskelen for slike forvaltningstiltak er imidlertid høy.

*Tvangsmulkt* i henhold til § 66 kan ilegges som et middel for å sikre at lovens bestemmelser og vedtak som er fattet gjennomføres. Tvangsmulkt skal ikke benyttes som en form for bot, og heller ikke dersom mulkten ikke vil ha ønsket effekt.

DMF kan også ilegge *overtredelsesgebyr* i henhold til § 67 ved uaktsom eller forsettlig overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Overtredelsesgebyr kan ilegges for alle typer overtredelser. I praksis vil det likevel først være aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr for de mer alvorlige overtredelsene. DMFs avgjørelse av om overtredelsesgebyr skal ilegges vil bero på en skjønnsmessig helhetsvurdering. Det skal legges vekt på hvor alvorlig overtredelsen har krenket de interesser loven verner.

Det finnes ikke regler om straff i mineralloven.

Forskrift til mineralloven kapittel 6 gir utfyllende regler om utmålinger, frister, inndrivelse og ettergivelse av forvaltningsvedtakene og sanksjonene som er hjemlet i mineralloven.

#### Nærmere om saksbehandling for Finnmark

*Innledning*

Forvaltning og bruk av mineralressurser etter mineralloven skal skje på en måte som ivaretar hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsliv og samfunnsliv, jf. § 2 bokstav b. Mineralloven skal også anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter som angitt i § 6. Dette gjelder generelt for hele landet, og har betydning i alle områder med samiske interesser.

For Finnmark er det fastsatt særskilte regler i mineralloven for å sikre grunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse. Formålet er å sørge for at næringens prioritet til mineralene i forhold til konkurrerende aktører sikres så langt som mulig, samtidig som urfolkinteressene ivaretas gjennom hørings- og vektleggingsregler for å oppfylle ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15 nr. 2.[[52]](#footnote-53)

Reglene omfatter særlige varslingsplikter, saksbehandlingsregler og krav om særskilt tillatelse for å igangsette undersøkelser og utvinning av statens mineraler. Disse reglene gjelder i tillegg til de øvrige reglene i mineralloven.

*Særlige varslingsplikter*

Enhver som skal lete etter mineralske forekomster må varsle grunneier og bruker av grunnen senest en uke før leting igangsettes. Ved leting i Finnmark skal leteren i tillegg skriftlig varsle Sametinget, Finnmarkseiendommen som grunneier, fylkesmannen og det aktuelle områdestyret og distriktsstyret for reindriften. Når det er praktisk mulig, skal siidaene varsles muntlig. Varsling skal skje så tidlig som mulig og senest to uker før leting kan starte. Dette er lovfestet i § 10 annet ledd.

Dersom det tildeles undersøkelsesrett til statens mineraler i Finnmark, skal DMF i henhold til § 13 siste ledd orientere grunneieren, Sametinget, fylkesmannen og det aktuelle områdestyret og distriktsstyret for reindriften og kommunen om tillatelsen. Undersøkelsesrett alene gir *ikke* rett til inngrep i grunnen i Finnmark.

Tiltakshaver skal på alminnelig måte varsle DMF, grunneier og bruker av grunnen minst tre uker før undersøkelsesarbeider igangsettes på statens mineraler, jf. § 18 første ledd. Før undersøkelsesarbeider igangsettes på statens mineraler i Finnmark skal tiltakshaveren i henhold til bestemmelsens andre ledd i tillegg skriftlig varsle Sametinget, fylkesmannen og det aktuelle områdestyret og distriktsstyret for reindriften. Når det er praktisk mulig, skal siidaene varsles muntlig. Varsling skal skje så tidlig som mulig og senest tre uker før undersøkelsesarbeidene startes.

*Krav om særskilt tillatelse og saksbehandlingsregler*

Selv om man innehar en undersøkelsesrett eller utvinningsrett til statens mineraler fra DMF, kan man ikke igangsette undersøkelsesarbeider eller prøveuttak av disse mineralene i Finnmark før de samiske interessene i området er vurdert og DMF har gitt særskilt tillatelse til dette, jf. §17 første ledd. For å igangsette undersøkelser, prøveuttak og utvinning av grunneiers mineraler Finnmark kreves det ikke særskilt tillatelse fra DMF.

Det er fastsatt egne saksbehandlingsregler i mineralloven § 17 som gjelder for søknader om mineralvirksomhet i Finnmark. Reglene stiller særskilte krav til høring og til vektlegging av samiske interesser, og gjelder ved behandling av søknader om:

* å igangsette undersøkelser av statens mineraler
* prøveuttak (gjelder både for grunneiers mineraler og statens mineraler)
* å igangsette utvinning av statens mineraler
* ekspropriasjon (gjelder både for grunneiers mineraler og statens mineraler)
* driftskonsesjon (gjelder både for grunneiers mineraler og statens mineraler)

Ved slike søknader plikter søkeren i rimelig utstrekning selv å fremskaffe opplysninger om direkte berørte samiske interesser i det aktuelle området.

Søknaden kan avslås dersom hensynet til samiske interesser taler imot at den innvilges. Ved vurderingen av om tillatelse skal gis, skal det legges vesentlig vekt på hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsliv og samfunnsliv. Dersom søknaden innvilges, kan det settes vilkår i tillatelsen for å ivareta samiske interesser, jf. § 17 tredje ledd. DMF har for eksempel stilt vilkår om at det i kalvings- eller trekkperioder for rein ikke skal foretas undersøkelsesarbeider eller drift for å unngå at reinen forstyrres eller skremmes vekk.

Ved behandlingen av søknaden skal grunneieren, Sametinget, kommunen, fylkesmannen og det aktuelle områdestyret og distriktsstyret for reindriften gis anledning til å uttale seg, jf. § 17 fjerde ledd. Dersom Sametinget eller grunneier går imot at søknaden innvilges, avgjøres saken av departementet iht. bestemmelsens femte ledd. Klage over departementets vedtak avgjøres av Kongen i statsråd. Dette er stadfestet i bestemmelsens siste ledd.

*Forhøyet grunneieravgift*

Ved utvinning av statens mineraler skal utvinneren betale grunneieren en avgift på 0,5 pst. av omsetningsverdien av det som utvinnes (ordinær grunneieravgift) slik dette er stadfestet i § 57. På Finnmarkseiendommens grunn skal det i tillegg til den ordinære grunneieravgiften i henhold til § 58 betales en forhøyet grunneieravgift. I forskrift er det bestemt at denne er på 0,25 pst. Dette innebærer at den samlede grunneieravgiften på Finnmarkseiendommens grunn er 0,75 pst. av omsetningsverdien av det som utvinnes.

## Andre lover som er relevante for mineralaktiviteter

### Plan- og bygningsloven

#### Innledning

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) har som formål å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. For å oppnå dette er det lagt opp til en bred prosess som skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte parter og interesser, samt at det legges vekt på langsiktige løsninger. Loven er med dette et sentralt redskap for å samordne interesser, og gir grunnlag for vedtak om bruk og vern av arealer.

Plan- og bygningsloven gjelder all arealdisponering, med mindre det er gjort unntak i sektorlov. Mineralvirksomhet styres derfor i stor grad av planprosessene etter plan- og bygningsloven, særlig med grunnlag i tillatelser etter kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner.

#### Om forholdet mellom tillatelser etter mineralloven og tillatelser etter plan- og bygningsloven

Forholdet mellom plantillatelser etter plan- og bygningsloven og tillatelser etter mineralloven er regulert i mineralloven § 5. Bestemmelsen angir at tillatelser etter mineralloven ikke erstatter krav om tillatelse, godkjenning, arealplan eller konsesjon etter annen lovgivning. Med dette legger mineralloven opp til en to-sporet modell der det ikke er noen koblinger mellom prosessene i lovene.

Det var departementet som foreslo denne to-sporede modellen.[[53]](#footnote-54) Dette i motsetning til samtykkemodellen som opprinnelig ble foreslått av Minerallovutvalget i 1996.[[54]](#footnote-55) Begrunnelsen for at departementet foreslo at prosessene skulle være separate, var at de mente dette ville gi et ryddig og oversiktlig lovverk når reglene var basert på ulike hensyn. De fremhevet også at behandlingen av reguleringsplan og konsekvensutredning var langt mer omfattende og tidkrevende enn behandlingen av en driftskonsesjon, slik at det var tidsbesparende og hensiktsmessig at prosessene kunne foregå parallelt.

Videre skrev departementet at det var tiltakshaver som hadde ansvar for å innhente de nødvendige tillatelsene. Likevel skrev også departementet at behandlingen av saker etter minerallovens så langt som mulig skulle søkes samordnet med behandlingen etter annen lovgivning, noe som synes som en henstilling til myndighetene selv.

#### Planprosessen

##### Planlegging på statlig og regionalt nivå

Plansystemet omfatter planlegging på statlig, regionalt og kommunalt nivå.

Planmyndighet på statlig nivå er Kongen og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kongen har hovedansvar for og ledelsen av planleggingsmyndigheten, mens departementet har det administrative hovedansvaret.

Statlig planmyndighets primære virkemidler i planleggingsarbeidet fremgår av plan- og bygningsloven kapittel 6. Virkemidlene er først og fremst på overordnet nivå. Sentralt er at det hvert fjerde år skal utarbeides nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, jf. plan- og bygningsloven § 6-1. I disse vil gjerne forventninger til planlegging rundt mineralforekomster bli nevnt.

Under særlige omstendigheter kan det på statlig nivå også brukes tiltak som blir rettslig bindende for grunneierne. Særlig relevant er at departementet kan fastsette en statlig arealplan, jf. plan- og bygningsloven § 6-4. På denne måten trer staten inn i kommunestyrets myndighet til å vedta en reguleringsplan eller arealdel av kommuneplan, jf. nedenfor i punkt xx. Dette er ment å være en unntaksordning.

Regional planmyndighet er fylkestinget, jf. plan- og bygningsloven § 3-4. Regional planmyndighet er ikke gitt rett til å vedta bindende arealplaner med direkte rettsvirkninger overfor borgerne, men kan gjennom særlig regional planstrategi i henhold til kapittel 7 og regionale planer i henhold til kapittel 8, legge føringer for planleggingen i regionen.

##### Om den kommunale planprosessen

Den viktigste planleggingen for mineralvirksomhet utføres av kommunestyret som kommunal planmyndighet, jf. plan- og bygningsloven § 3-3. Kommunens planlegging har til formål å legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen, og ved å gi grunnlag for gjennomføring av kommunal, regional, statlig og privat virksomhet. Kommunens planlegging er med dette vesentlig mer detaljert og konkret. I tillegg er det i utgangspunktet kommunen som skal vedta de bindende arealplanene, jf. nedenfor.

Også kommunestyret skal vedta mer overordnede føringer for planleggingen gjennom en kommunal strategi, jf. plan- og bygningsloven § 10-1. De viktigste kravene etter plan- og bygningsloven for mineralvirksomhet er likevel krav knyttet til arealplanen i kommuneplanens arealdel og krav om reguleringsplan. Disse planene må bygge på den kommunale planstrategien og pålegg fra statlige og regionale myndigheter som gjennomgått ovenfor. Ofte medfølger krav om planprogram og konsekvensutredning.

*Kommuneplanen* består av en samfunnsdel og en arealdel, og er styrende for all planleggingen i kommunen. Det er kommuneplanens *arealdel* som er av størst rettslig betydning. Arealdelen er et samlet plankart som viser hovedtrekkene i arealdisponeringen i kommunen, med rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, og hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Disponeringen fastsettes først og fremst ved at det angis formål for ulike arealer etter § 11-7. Kommunen kan også fastsette hensynssoner etter § 11-8. I henhold til § 11-8 tredje ledd bokstav c kan det tas inn hensynssone for sikring av mineralressurser for å unngå utbygging eller tiltak som kan vanskeliggjøre senere utvinning av mineralske ressurser. I tillegg kan kommunen gi utfyllende bestemmelser om arealene etter plan- og bygningsloven §§ 11-8–11-11. Planen er direkte bindende for grunneierne og andre rettighetshavere i vedkommende område.

En *reguleringsplan* har likhetstrekk med kommuneplanens arealdel i form av å være et plankart med arealer avsatt til ulike formål, hensynssoner og bestemmelser for arealene, men er mer detaljert. Slik som kommuneplanens arealdel har reguleringsplanen direkte rettsvirkninger for borgerne. Reguleringsplan kan utformes som områderegulering, jf. plan- og bygningsloven § 12-2, eller som detaljregulering, jf. plan- og bygningsloven § 12-3.

Dersom man ønsker mineralaktivitet i et område som ikke allerede er regulert til dette i kommunens planer, vil det som et klart utgangspunkt være behov for planendringer. I slike tilfeller igangsettes planprosessen ofte ved at selskapet som ønsker å foreta mineralutvinning kommer med et planforslag til kommunen om utbygging i det aktuelle området, jf. pbl. § 12-3 annet ledd. Hvilket tidspunkt de ulike planene etter plan- og bygningsloven må foreligge, avhenger av hvilken mineralkategori det er snakk om å utvinne, hvordan området ellers ser ut og størrelsen på planlagte uttak.

Det er klart at drifti tråd med mineralloven § 43 forutsetter at det foreligger nødvendige avklaringer etter plan- og bygningsloven. I de fleste tilfeller må likevel kommunen involveres før prosessen har kommet så langt. Kommunen må senest involveres på det tidspunktet der det skal foretas "terrenginngrep", da plan- og bygningsloven § 1-6 angir at ingen terrenginngrep kan foretas i strid med kommuneplaner eller, der det kreves, reguleringsplaner. Ønsker man å sette i gang med mineralvirksomhet, må man altså søke kommunen om at det aktuelle området i planen reguleres på en måte som muliggjør dette, med mindre området allerede er regulert slik.

Utvinning vil alltid innebære terrenginngrep, men dette kan også gjelde for undersøkelser, herunder særlig prøveuttak. For at det skal kunne foretas terrenginngrep, må det aktuelle området som utgangspunkt være avsatt til "bebyggelse og anlegg" med underformål "råstoffutvinning" og "næringsbebyggelse" i kommuneplanens arealdel, jf. plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd nr. 1. For mindre uttak av grus til bruk i egen virksomhet i jord- eller skogbruk er det likevel mulig at uttaket i areal er avsatt med formål om "[l]andbruks-, natur- og friluftsformål samt reindrift" (LNFR-område) etter nr. 5. Det er også mulig at arealformålet kan være satt til noe annet enn dette, så lenge det fremgår av planen at det i en periode før realisering av arealformålet er avklart at det kan foregå råstoffutvinning.

For de fleste mineraluttak må det også utarbeides en reguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven § 12-1 andre og tredje ledd. Av andre ledd følger at krav om å utarbeide reguleringsplan for det første kan følge av loven. For det andre fremgår det at kommunen kan fastsette som vilkår i kommuneplanens arealdel at spesielle tiltak i de ulike arealene krever at det utarbeides reguleringsplan først. Videre fremgår krav om reguleringsplan der det ellers er behov for dette for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge og anleggstiltak i forhold til berørte private og offentlige interesser.

Av § 12-1 tredje ledd fremgår det videre at gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak krever reguleringsplan. Det følger også at visse byggesakstillatelser krever reguleringsplan, men da mineralsaker er unntatt byggesaksreglene, jf. nedenfor i xxx, er ikke dette alternativet aktuelt her.

Det er særlig alternativet om større bygge- og anleggstiltak som innebærer at det vil kreves utarbeiding også av reguleringsplaner i de fleste mineralsaker. Dette vil være særlig aktuelt i forbindelse med igangsetting etter det er gitt driftskonsesjon, men kan også være aktuelt selv om det kun er gitt utvinningstillatelse. Det vil sjeldent være behov for reguleringsplan allerede på undersøkelsesstadiet.

Et alternativ til å skulle vedta planer i tråd med ovennevnte, er at kommunen kan gi dispensasjon fra gjeldende planer etter reglene i plan- og bygningsloven kapittel 19. Dispensasjon kan bare gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra ikke blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene veie opp for ulempene i en interesseavveining, jf. plan- og bygningsloven § 19-2.

##### Krav om konsekvensutredning

En plan som åpner for mineralutvinning kan også medføre at det kreves en konsekvensutredning, jf. plan- og bygningsloven kapittel 4 samt forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger.

En konsekvensutredning er en kartlegging og vurdering av et tiltaks konsekvenser, blant annet for miljø, naturressurser, kulturminner og samfunn. Konsekvensutredningen skal fungere som en del av beslutningsgrunnlaget for om en plan eller et tiltak skal vedtas, ved at man i større grad kjenner til virkningen av tiltaket. Formålet med en konsekvensutredning er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning både under forberedelsen av planer og tiltak og når det skal tas stilling til om og på hvilke vilkår planer eller tiltak kan gjennomføres.

Plikt til å foreta konsekvensutredning reguleres for det første av plan- og bygningsloven § 4-2 andre ledd. Her fremgår det at det skal foretas konsekvensutredning for regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få "vesentlige virkninger for miljø og samfunn". Det synes ikke tvilsomt at regulering som åpner for mineralvirksomhet kan omfattes av dette vilkåret.

Konsekvensutredningsplikten er nærmere regulert i forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger (KU-forskriften). KU-forskriften skiller mellom planer og tiltak som alltid skal konsekvensutredes, og planer og tiltak som skal konsekvensutredes dersom visse betingelser foreligger.

Den relevante "skal"-regelen for mineralvirksomhet fremgår av KU-forskriften § 6. Bestemmelsens første ledd bokstav a oppstiller en konsekvensutredningsplikt dersom KPA-er, regionale planer, kommunedelplaner eller områdereguleringer fastsetter rammer for tiltak i KU-forskriften vedlegg I og II, mens bokstav b oppstiller tilsvarende plikt for reguleringsplaner for tiltak i vedlegg I. Vedlegg I punkt 19 angir en konsekvensutredningsplikt for tiltak som innebærer "[u]ttak av malmer, mineraler, stein, grus, sand, leire eller andre masser dersom minst 200 dekar samlet overflate blir berørt eller samlet uttak omfatter mer enn 2 millioner m3 masse". Dersom konsekvensutredning utføres etter denne regelen, kan også Direktoratet for mineralforvaltning inntre som ansvarlig myndighet i konsekvensutredningsprosessen, dersom planmyndigheten ønsker dette.

Mindre uttak som fremgår av en reguleringsplan skal konsekvensutredes dersom disse kan få "vesentlige virkninger for miljø og samfunn", jf. KU-forskriften § 8, jf. vedlegg II nr. 2 bokstav a og b. Hva som utgjør vesentlige virkninger for miljø og samfunn, er nærmere beskrevet i KU-forskriften § 10. Her nevnes at det blant annet skal ses på planens egenskaper, herunder om planen legger opp til bruk av mineralressurser og om den vil medføre avfallsproduksjon og utslipp, samt lokalisering og påvirkning på omgivelsene, herunder påvirkning av eller konflikt med reindrift og områder med betydning for samisk utmarksnæring, kulturminner og utvalgte naturtyper og prioriterte arter.

Konsekvensutredningsplikten vil derfor ofte kunne aktiveres ved oppstart av mineralutvinning, og er særlig aktuell ved igangsetting av drift.

KU-forskriften § 4 bestemmer at det er forslagsstilleren som skal bære kostnadene med å utarbeide en konsekvensutredning.

##### Om innsigelser

Berørte myndigheter og interessenter høres gjennom selve planprosessen, i form av at de skal varsles når arbeidet starter, jf. § 11-12, får forslag til planprogram sendt til seg på høring med mulighet til å gi innspill etter § 11-13, kan få mulighet til å gi innspill i etterfølgende møter og får selve kommuneplanen tilsendt på høring. Visse organer har også mulighet til å gi innsigelse til planen etter § 5-4. Det er i hovedsak berørt statlig eller regionalt organ som har innsigelseskompetanse for saker som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde. I visse tilfeller kan også andre kommuner fremme innsigelse. Videre har Sametinget innsigelseskompetanse i tilfeller som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse.

Dersom kommunen velger å ikke ta hensyn til innsigelsen, skal det gjennomføres mekling, jf. plan- og bygningsloven § 5-6. I rundskriv fra 2014 har det blitt bestemt at meklingen gjennomføres av fylkesmannen.[[55]](#footnote-56) Hvis partene ikke oppnår enighet her, er det departementet som avgjør om innsigelsen skal tas til følge og planen endres eller ikke.

#### Om plan- og bygningslovens byggesaksdel og unntak fra krav om byggetillatelse for visse tiltak knyttet til mineralvirksomhet

Mineralutvinning vil gjerne innebære både vesentlige terrenginngrep og oppføring av bygning eller anlegg, og er dermed i utgangspunktet underlagt plan- og bygningslovens byggesaksbestemmelser, jf. § 20-1 første ledd bokstav a og k.

Plan- og bygningsloven § 20-6 gjør likevel unntak fra dette for tiltak som blir tilfredsstillende behandlet etter andre lover. Dette er utdypet i forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak § 4-3. Av første ledd bokstav g fremgår det at steinbrudd, gruver og massetak med tilhørende knuseverk og sorteringsanlegg som er i samsvar med gjeldende reguleringsplan og som er gitt driftskonsesjon etter mineralloven er unntatt hoveddelen av byggesaksreglene i plan- og bygningsloven.

Unntaket ble innført i forbindelse med utarbeidelsen av mineralloven av 2009. Departementet begrunnet unntaket med at forhold tilknyttet selve mineraldriften ville være tilstrekkelig regulert gjennom plandelen i plan- og bygningsloven og gjennom mineralloven.

Unntaket gjelder likevel kun selve steinbruddet (dagbruddsanlegget), gruven (underjordsanlegget), massetaket og tilhørende knuseverk og sorteringsanlegg. Dette innebærer at andre byggverk, som oppredningsverk, asfaltverk, oppholdsrom og kontorbygninger, samt atkomstveg, støyvoller mm. ikke er unntatt byggesaksreglene.[[56]](#footnote-57)

### Forurensningsloven

Uttak av mineraler vil blant annet kunne medføre støy, rystelser og tilførsel av fast stoff eller væske til luft, vann eller i grunnen. Dette anses som forurensning etter lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) § 6. Forurensningsloven har som formål å verne det ytre miljøet mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall. På bakgrunn av dette angir forurensningsloven § 7 et alminnelig forbud mot forurensning.

Forurensningsloven med forskrifter oppstiller likevel unntak fra forurensningsforbudet. Etter forurensningsloven § 11 kan forurensningsmyndigheten gi tillatelse til virksomhet som i utgangspunktet vil være forbudt etter § 7. Vurderingen er underlagt forurensningsmyndighetens skjønn. Formålene og retningslinjene som fremgår av forurensningsloven §§ 1 og 2 vil være styrende for vurderingen, ved at det etter § 11 femte ledd fremgår at det skal legges vekt på de forurensningsmessige ulempene ved tiltaket sammenholdt med fordelene og ulempene tiltaket for øvrig vil medføre. Disse formålene og retningslinjene overlapper til en viss grad med formål og hensyn som fremgår av mineralloven §§ 1 og 2, jf. gjennomgangen i punkt xx. Vurderingen forurensningsmyndigheten må ta etter § 11 vil med dette ha grensesnitt mot vurderingen av om driftskonsesjon skal gis etter mineralloven § 43.

Tillatelser etter forurensningsloven § 11 gis som utgangspunkt av Miljødirektoratet som forurensningsmyndighet.[[57]](#footnote-58) Fylkesmannen er i rundskriv delegert myndighet til å gi forurensningstillatelser tilknyttet utvinning av industrimineraler, naturstein og byggeråstoff.[[58]](#footnote-59)

Etter forurensningsloven § 12 skal søknad om forurensningstillatelse inneholde den informasjonen som er nødvendig for å vurdere om tillatelse skal gis og hvilke vilkår som skal settes. Det er gjerne nødvendig med detaljert informasjon for å vurdere om tillatelse skal gis, og opplysningsplikten har derfor blitt tolket strengt. Forurensningsmyndigheten kan også pålegge den forurensende virksomheten å gi ytterligere nødvendig informasjon, samt å bekoste undersøkelser eller lignende tiltak som kan klarlegge omfang, årsak til og motvirkning av forurensning, jf. henholdsvis §§ 49 og 51. Videre kan forurensningsmyndigheten også pålegge tiltakshaver å foreta en konsekvensanalyse for å kartlegge virkningene av forurensningen, jf. § 13 andre ledd.

Forholdet mellom forurensningstillatelse etter § 11 og tillatelser etter mineralloven reguleres av mineralloven § 5. Som for plantillatelser etter plan- og bygningsloven er det dermed lagt opp til separate prosesser.

Forurensningsloven § 11 fjerde ledd angir likevel at tillatelse som utgangspunkt bare skal gis, dersom det er i tråd med endelige planer etter plan- og bygningsloven. Tillatelse kan gis i tilfeller der det foreligger strid med disse planene, men dette forutsetter at den aktuelle planmyndigheten, først og fremst kommunene, gir samtykke til dette. Det legges altså opp til en samtykkemodell i forholdet mellom plan- og bygningsloven og forurensningsloven.

Visse typer forurensning krever likevel ikke tillatelse etter forurensingsloven § 11. For mineralvirksomhet gjelder dette for stasjonære og midlertidige/mobile knuseverk samt siktestasjoner som produserer pukk, grus, sand og singel etter forurensningsforskriften kapittel 30. Så lenge produksjonen holder seg innenfor forskriftens regler om skjerming, støvdempende tiltak, utslipp av støy og støy og utslipp til vann, vil forurensningen være tillatt, jf. forurensningsforskriften § 30-2.

### Naturmangfoldloven

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) har som formål at naturen skal tas vare på ved bærekraftig bruk og vern. Naturmangfoldloven erstattet naturvernloven og deler av viltloven og lakse- og innlandsfiskeloven, men innebar også en betydelig utvidelse i forhold til tidligere lovgivning.

Utvidelsen gjaldt blant annet prinsippene for bærekraftig bruk av naturen i §§ 8–12, da naturvernloven primært fokuserte på vern av naturområder. Etter naturmangfoldloven § 7 fremgår det at disse miljøprinsippene skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Dette betyr at prinsippene er sektorovergripende, og at de vil være av betydning for all offentlig myndighetsutøvelse. At prinsippene skal fungere som retningslinjer, innebærer etter Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 378 at prinsippene skal være veiledende for utøvelsen av fritt skjønn, og at de skal være tolkningsmomenter der regelverket gir rom for ulike tolkninger.

Miljøprinsippene i §§ 8-12 omhandler både saksbehandlingen og gjennomføringen av tiltak som kan ha påvirkning på naturmangfold og økosystem. Det overordnede prinsippet er prinsippet om at offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal bygge på vitenskapelig kunnskap om dette så langt det er rimelig. Dette kunnskapsgrunnlagprinsippet kan ses som en presisering av forvaltningens plikt etter forvaltningsloven § 17 om å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Kunnskapsgrunnlag-prinsippet blir gjerne førende for vurderingen etter de andre fire prinsippene, som er føre-var-prinsippet, prinsippet om at man skal vurdere økosystemets samlede belastning, forurenser betaler-prinsippet og prinsippet om at det ved tiltak som kan skade naturmangfoldet skal tas i bruk miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder.

Selv om alle myndighetsorganer som fatter vedtak som kan berøre naturmangfold og økosystem skal fatte sine beslutninger etter disse prinsippene, har ikke alle organer førstehånds fagkunnskap til å foreta vurderinger etter disse. Tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag må derfor innhentes. Dette kan foregå på flere måter. Organet kan for det første selv innhente informasjon via databaser, rapporter og faglige utredninger og lignende informasjonskilder. Videre kan organet be om informasjon fra fagorganer, organisasjoner e.l., enten direkte eller i høringsrunder. En annen mulighet er at myndighetsorganet kan ha hjemmel til å pålegge tiltakshaver å foreta en konsekvensutredning eller på annen måte bidra til sakens opplysning.

Den sektorovergripende plikten etter naturmangfoldloven § 7 innebærer at naturmangfoldet vil bli vurdert mer enn én gang i mineralforvaltningssaker. Dette innebærer at et organ kan motta søknad i en sak der det nettopp har blitt foretatt både høringer, utredninger og andre vurderinger etter naturmangfoldloven. Deler av vurderingene kan dermed fort bli overlappende. Det aktuelle organet har likevel et selvstendig ansvar for å overholde plikten i naturmangfoldloven § 7. Dette innebærer at organet må foreta den konkrete avveiningen ut fra egen sektorlov. Videre, dersom den tidligere vurderingen bygger på et eldre kunnskapsgrunnlag, der forutsetninger kan ha endret seg, plikter organet å foreta egne og oppdaterte vurderinger. Sistnevnte kan være særlig relevant i mineralsaker, der det gjerne kan gå flere år fra et område ble regulert til råstoffutvinning i en reguleringsplan eller fra det er gitt forurensningstillatelse etter forurensningsloven til det blir aktuelt å gi driftskonsesjon etter § 43. Dette innebærer at miljøprinsippene i naturmangfoldloven §§ 8–12 vil komme i tillegg til minerallovens egne formåls- og hensynsbestemmelser.

Naturmangfoldloven gir også hjemmel for områdevern i kapittel V. Her kan særlig nevnes at områder kan vernes som nasjonalpark, landskapsvernområde og naturreservat. I 2019 var 17,5 pst. av Norges landarealer vernet. Styrken i vernet og hva vernet består i varierer, men ofte vil nyetablering av mineralvirksomhet i slike områder være i strid med vernet.

### Øvrige relevante lover

#### Innledning

I tillegg til mineralloven, forurensningsloven, plan- og bygningsloven og naturmangfoldsloven, som er redegjort for ovenfor, kan også annet regelverk komme til anvendelse i forbindelse med mineralaktivitet. Nødvendige tillatelser etter annet regelverk må på denne bakgrunn innhentes før mineraldrift kan iverksettes. Øvrig relevant lovgivning er særlig kulturminneloven, motorferdselsloven, vannressursloven, reindriftsloven, finnmarksloven, konsesjonsloven, jordlova, grannelova, oreigningsloven og lov om brann- og eksplosjonsvern. Arbeidsmiljølovens regler om sikkerhet for arbeidstakere i mineralnæringen kan også gjøre seg gjeldende i forbindelse med mineraldrift. Havbunnsmineralloven ble vedtatt i 2018, og gjelder for mineralvirksomhet på havbunnen.

#### Kulturminneloven

Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven) har til formål å bevare kulturminner og kulturmiljøer, som en del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning, jf. lovens § 1. Av lovens formålsbestemmelse følger det at når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressurser, slik som mineralloven, skal det legges vekt på kulturminnelovens formål.

Med "kulturminner" menes "alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til", jf. kulturminneloven § 2 første ledd. Med "kulturmiljøer" menes "områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng", jf. § 2 annet ledd.

Det er forbudt å gjøre inngrep i automatisk fredete kulturminner, jf. § 3. Som automatisk fredete kulturminner regnes for eksempel boplasser, huler, arbeids- og verkstedsplasser, spor etter åkerbruk, vegfar og forsvarsverk, tingsteder, steiner og fast fjell med runeinnskrifter, bautasteiner, steinsetninger, og gravminner fra oldtid og middelalder. Det samme gjelder for samiske kulturminner fra år 1917 eller eldre, jf. § 4. Utgangspunktet er derfor at mineralaktiviteter ikke kan foregå i områder hvor det foreligger automatisk fredete kulturminner. Det kan imidlertid gis tillatelse til slikt inngrep, jf. § 8 første ledd.

Det er ikke uvanlig at det finnes kulturminner i områder hvor mineralaktivitet er ønskelig. Det kan også forekomme kulturminner som ennå ikke er registrert, men som avdekkes i forbindelse med et reguleringsplan- eller konsekvensutredningsarbeid. En utsjekk av forholdet til kulturminner foretas derfor alltid i saksbehandlingen av søknader om driftskonsesjoner og må hensyntas i totalvurderingen av søknaden.

#### Motorferdselsloven

Lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselsloven) har som formål å regulere motorferdselen i utmark og vassdrag, jf. § 1. Som utmark regnes udyrket mark som ikke regnes som innmark, jf. § 2 annet ledd. Med motorferdsel menes blant annet bruk av kjøretøy som bil, jf. § 2 første ledd. Det er forbudt å kjøre bil i utmark med mindre det gis tillatelse til kjøring, jf. § 3.

Dersom det skal etableres mineralvirksomhet i et utmarksområde, kan rettighetshaver måtte søke om tillatelse. I undersøkelsesfasen kan det være aktuelt med ulikt utstyr, for eksempel boreutstyr eller annet prospekteringsutstyr som vil måtte fraktes med kjøretøy eller helikopter. Da kreves det tillatelse etter motorferdselsloven. Dersom tiltakshaver starter mineralutvinning og drift, vil det gjerne etableres vei. Tillatelse etter motorferdselsloven er dermed først og fremst aktuelt i lete- og undersøkelsesfasen.

Dersom utmarksområdet eies av en kommune, følger det av motorferdselsloven § 6 at kommunen kan gi tillatelse til bruk av motorfartøy når "særlige grunner foreligger". Tillatelsen kan gis for bestemte tidsrom og kommunen kan sette vilkår for tillatelsen. Loven innskrenker imidlertid ikke adgangen en grunneier eller en bruker av grunnen har til å forby eller begrense motorferdsel på sin eiendom, jf. § 10. Dersom utmarksområdet eies av en grunneier, eller rettighetshavers bruk av grunnen vil komme i strid med en bruksrett, vil rettighetshaver måtte inngå avtale med grunneier eller bruksrettshaver om bruken av kjøretøy i området.

#### Vannressursloven

Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) har som formål å sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann, jf. lovens § 1.

Utgangspunktet er at ingen må iverksette vassdragstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget eller sjøen, jf. § 8 første ledd. Slik bruk krever konsesjon fra vassdragsmyndighetene.

Det er vassdragsmyndigheten som ved forskrift eller enkeltvedtak kan fastsette om et vassdragstiltak trenger konsesjon etter § 8 eller gi forskrift om at visse vassdragstiltak eller vassdragstiltak i nærmere angitte områder skal meldes til vassdragsmyndigheten, jf. § 18. I forbindelse med mineralaktivitet kan uttak av masser som berører vassdrag, tiltak som kan påvirke grunnvannet, eller bergverksdrift som krever bruk av prosessvann, kreve konsesjon etter vannressursloven.

#### Reindriftsloven

Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindriftsloven) gjelder både for det samiske reinbeiteområdet og utenfor det samiske reinbeiteområdet, og regulerer reindrift med basis i samisk kultur, tradisjon og sedvane.

Loven gjelder for hele Norge. Lovens virkeområde er begrenset av reglene som følger av lov om svensk reinbeiting i Norge og norsk reinbeiting i Sverige.[[59]](#footnote-60) For reindrift i Trollheimen og omegn gjelder det også egne regler.[[60]](#footnote-61)

De sentrale bestemmelsene for reindrift som kan ha betydning for mineralaktiviteter er først og fremst reindriftsloven §§ 22, 63 og 65. Av reindriftsloven § 22 følger det at reindriftsutøvere har adgang til å fritt drive og forflytte rein i de deler av reinbeiteområdet hvor reinen lovlig kan ferdes. Utgangspunktet er at reindriftens flyttleier ikke må stenges. Kongen kan likevel samtykke til omlegging av flyttlei og åpning av nye flyttleier når "berettigede interesser gir grunn til det", jf. § 22 annet ledd. Dersom det skal bedrives mineralaktiviteter i et område hvor det foreligger flyttleier, kreves det derfor samtykke fra Kongen til at flyttleien omlegges, eller at det åpnes en ny flyttlei.

En som driver med mineralaktivitet i et reinbeiteområde hvor aktiviteten kan bli til "vesentlig skade eller ulempe for reindriftsutøverne", må sende varsel til vedkommende distriktsstyre tre uker før planlagt iverksetting, jf. § 63 annet ledd. I områder hvor reinen beiter, plikter en å vise hensyn og opptre varsomt, slik at reinen ikke unødig uroes eller skremmes, jf. § 65.

#### Finnmarksloven

Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven) har som formål å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i Finnmark og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv, jf. lovens § 1.

Loven gjelder for fast eiendom og vassdrag med naturressurser i Finnmark. Med Finnmark menes det området som utgjorde Finnmark fylke 1. juli 2006, jf. § 2. Bakgrunnen for loven var blant annet at lovgiver ønsket å sikre både samiske rettigheter og de fastboendes rettigheter i Finnmark.

Ved lovens ikrafttredelse ble lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke (jordsalgsloven) opphevet. Loven medførte at 95 pst. av grunnen i Finnmark, som tidligere ble forvaltet av statsforetaket Statsskog SF, ble overført til lokalt eierskap gjennom Finnmarkseiendommen (Finnmárkkuopmodat).[[61]](#footnote-62) Arealet tilsvarer om lag 45 000 km². Finnmarkseiendommen er en privat grunneier som i utgangspunktet står i samme forhold til offentlige myndigheter som andre grunneiere.[[62]](#footnote-63) Finnmarkseiendommen ledes av et styre på seks personer: tre styremedlemmer oppnevnt av Sametinget og tre av Finnmark fylkesting.[[63]](#footnote-64)

Finnmarksloven innebærer at mineralutvinning i Finnmark i dag har en annen regulering enn i de øvrige delene av landet. Se punkt 4.1.2.8 for en utdypning av de reglene som gjelder for mineralvirksomhet i Finnamrk.

I mineralsaker som innebærer endret bruk av utmark, skal Finnmarkseiendommen vurdere hvilken betydning endringen vil ha for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv, jf. § 10. Ved vurderingen av samiske interesser skal Sametingets retningslinjer etter § 4 legges til grunn. Dette innebærer at dersom mineralaktiviteter skal foretas i utmark i Finnmark, skal Finnmarkseiendommen vurdere aktivitetens betydning. Bruken må også gis tilslutning fra Finnmarkseiendommens styre. Det gjelder regler for styrets stemmegivning i sakene, og det gjelder egne regler fra bruk av utmark i ulike områder i Finnmark, jf. § 10 annet og tredje ledd.

#### Konsesjonsloven

Lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) krever at en må ha tillatelse for å overta fast eiendom. Lovens formål er å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom for å oppnå effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer, jf. konsesjonsloven § 1.

Utgangspunktet etter konsesjonsloven er at fast eiendom ikke kan erverves uten tillatelse fra Kongen, jf. konsesjonsloven § 2 første ledd. Det følger imidlertid to unntak fra dette utgangspunktet som er særlig relevant for mineralaktivitet. For det første omfatter ikke loven erverv som har sitt grunnlag i ekspropriasjonstillatelse etter mineralloven § 37 andre ledd og § 38 andre ledd. For det andre omfatter loven heller ikke erverv som er nødvendig for drift på mineralsk forekomst når erververen sender søknad om driftskonsesjon etter mineralloven § 43 og driftskonsesjon innvilges. Øvrig aktivitet etter mineralloven vil imidlertid kunne kreve tillatelse dersom slik aktivitet vil innebære overtakelse av fast eiendom.

#### Jordlova

Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova) har som formål å sikre at arealressursene i Norge (jord, skog og fjell) brukes på den måten som er mest nyttig for samfunnet og for de som har yrket sitt i landbruket.

Den som eier et jordbruksareal er pliktig til å drive det, jf. § 8. Dyrket jord må ikke brukes til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon, jf. § 9.

Loven er særlig aktuell dersom det skal foretas deling av jordbruksareal. Dersom det skal foretas mineralaktivitet i et jordbruksareal, kan det innebære at eier av arealet vil dele det. Dette gjelder også for forpakting, tomtefeste og liknende leie eller bruksrett til del av eiendommen når retten er stiftet for lengre tid enn 10 år eller ikke kan sies opp av eieren, jf. § 12. Hvis det skal drives mineralaktivitet i et jordbruksareal, kan samtykke til deling ikke gis uten at det er gitt samtykke til omdisponering etter § 9. Det er departementet som i "særlige tilfeller" kan gi dispensasjon hvis de etter en samlet vurdering av forholdene finner ut at jordbruksinteressene bør vike, jf. § 9. Landbruks- og matdepartementet må derfor gi dispensasjon dersom mineralaktivitet skal kunne finne sted på jordbruksareal.

#### Grannelova

Lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar (grannelova) har som formål å regulere rettsforholdene mellom naboer. Loven kommer bare til anvendelse dersom ikke annet følger av avtale eller særlige rettsforhold, jf. § 1.

Det følger av grannelova § 2 at det er forbudt å ha, gjøre, eller sette i verk noe som er urimelig eller unødig til skade eller ulempe på naboeiendom. Som ulempe regnes også at noe må være farlig. Utgangspunktet er at det ikke er tillatt å foreta mineralaktivitet i et område hvor aktiviteten påvirker en nabos eiendom slik § 2 foreskriver.

Når noen vil gå i gang med industrivirksomhet eller andre tiltak som kan være til skade eller ulempe på naboeiendom, må naboen varsles i rimelig tid i forveien, jf. § 6. Det økonomiske tapet som noen lider av skade eller ulempe ved skade på eiendom må den ansvarlige erstatte, jf. § 9. Naboen kan også ha krav på retting eller erstatning på visse vilkår, jf. § 10.

#### Oreigningslova og ekspropriasjonserstatningslova

Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom (oreigningslova) er den alminnelige loven om ekspropriasjon, og gjelder så langt den passer og hvis ikke annet er bestemt i mineralloven kapittel 7 om ekspropriasjon. Lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eigedom (ekspropriasjonserstatningslova) gjelder på tilsvarende måte som oreigningsloven ved fastsetting av erstatning på grunnlag av en ekspropriasjonstillatelse, jf. § 40 første ledd. For en nærmere omtale av hvordan lovene kommer til anvendelse for mineralvirksomhet, se punkt 4.1.2.5.

#### Lov om brann- og eksplosjonvern

Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) har som formål å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon.

Loven angir alminnelige plikter til å forebygge brann og eksplosjon, og er særlig aktuell i forbindelse med sprengningsarbeid i mineraldrift. Mineralselskaper plikter å sørge for at sikkerheten i forhold til brann, eksplosjon, og håndtering av farlig stoff​ blir ivaretatt på en forsvarlig måte. For sprengning i berg og ved teknisk sprengning og stegnsprekking i forbindelse med mineralaktivitet er forskrift 15. juni 2017 nr. 844 om sivil håndtering av eksplosjonsfarlige stoffer (eksplosivforskriften) kapittel 10 og 11 spesielt relevant.

#### Arbeidsmiljøloven

Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) har blant annet som formål å sikre et arbeidsmiljø som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og å sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet. Arbeidsmiljøloven kommer til anvendelse for arbeidstakere som er sysselsatt i mineralnæringen.

Arbeidsmiljøloven sikrer en rekke forhold ved arbeidstakers situasjon som kan være relevant i forbindelse med mineralvirksomhet. Loven ivaretar blant annet hensynet til arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet, at det stilles krav til arbeidsmiljøet, regler om rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten, regler om arbeidstid, og at arbeidstakernes rettigheter sikres ved virksomhetsoverdragelse.

#### Havbunnsmineralloven

Lov 22. mars 2019 nr. 7 om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven) ble vedtatt i 2018. Formålet med loven er å legge til rette for undersøkelse og utvinning av mineralforekomster på kontinentalsokkelen, slik at hensynet til verdiskaping, miljø, sikkerhet ved virksomheten, øvrig næringsvirksomhet og andre interesser blir ivaretatt.

Tidligere ble kommersiell undersøkelse etter og utnyttelse av mineralforekomster på havbunnen regulert av kontinentalsokkelloven.[[64]](#footnote-65) Kontinentalsokkelloven gjelder fortsatt for vitenskapelig utforskning av havbunnen og grunnen under denne, og for undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster og mineralforekomster i indre norsk farvann, på norsk sjøterritorium​ og på kontinentalsokkelen.

Havbunnsmineralloven regulerer leting, undersøkelser og uttak av mineralressurser fra havbunnen. Det er imidlertid mineralloven som regulerer uttak fra undersjøiske mineraluttak der innslagspunktet er på land. Havbunnsmineralloven etablerer at det er den norske stat som har eiendomsrett til mineralforekomster på kontinentalsokkelen og eksklusiv rett til ressursforvaltning.

Det følger av havbunnsmineralloven at ingen andre enn staten kan drive mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen uten tillatelse, godkjennelse eller samtykke etter loven. Kongen i statsråd kan beslutte at et nærmere avgrenset område av norsk kontinentalsokkel skal åpnes for mineralvirksomhet. Før et område åpnes, skal det gjennomføres en konsekvensutredning. Tillatelse til undersøkelse og utvinning tildeles av Kongen på nærmere bestemte vilkår.

## Internasjonal rett

### Generelt

### EØS-rett

#### Innledning

EØS-avtalen gjelder som norsk lov, jf. EØS-loven § 1. EØS-avtalen regulerer fri flyt av varer, personer, tjenester og kapital, og felles konkurransevilkår for næringslivet. Mineralnæringen er ikke direkte regulert i EØS-avtalen per dags dato. Dette innebærer at Norge står fritt til å regulere utvinning av mineralressurser. Selv om ikke selve utvinningen reguleres av EØS-retten, berører mineralnæringen en rekke tilgrensende felt, som blant annet forhold tilknyttet miljø. Det er spesielt i den forbindelse at EØS-retten er relevant for mineralaktivitet.

Mineralnæringen er heller ikke regulert i EUs traktater. Fra Lisboatraktaten kan det utledes at det er opp til hvert enkelt medlemsland å regulere mineralnæringen selv.[[65]](#footnote-66) EUs medlemsland har derfor rett til å selv regulere undersøkelse og utnyttelse av sine mineralressurser. Selv om EUs medlemsland regulerer minerallovgivningen sin selv, så gjør EU annet arbeid i forbindelse med mineralindustrien, blant annet gjennom et initiativ og med å legge frem en ny forordning som regulerer import av såkalte "konfliktmineraler". Se mer om EUs politikkarbeid i punkt 3.6.3.

#### De tilgrensende feltene i mineralnæringen hvor EØS-retten kommer til anvendelse

##### Innledning

EØS-avtalens prinsipp om ikke-diskriminering er relevant for mineralnæringen. Ikke-diskrimineringsprinsippet innebærer at all forskjellsbehandling med grunnlag i nasjonalitet er forbudt, jf. EØS-avtalens artikkel 4. Statsborgere og selskaper fra EU/EØS-land har på denne bakgrunn rett til å lete etter, å bli tildelt undersøkelsestillatelse, utvinningstillatelse og driftskonsesjon til mineralforekomster, på lik linje som norske statsborgere og norske selskaper.

Det er flere deler av EØS-avtalen som er relevant for mineralaktivitet. Det gjelder for eksempel EØS-avtalens regler om vern for arbeidstakere, EØS-avtalens regler om at det ikke skal være noen restriksjoner på etableringsadgangen for statsborgere, selskaper og tjenesteytere fra andre EU/EØS-land, og EØS-avtalens regler om konkurranse og statsstøtte. Disse reglene er gjennomført og nærmere regulert i norske lover og forskrifter.

##### Spesielt om yrkeskvalifikasjonsdirektivet

Det følger av mineralloven § 43 femte ledd bokstav b at departementet kan gi forskrifter om "faglige kvalifikasjoner hos personell som forestår drift av mineralforekomster etter denne lov, samt regler om godkjenning av tilsvarende kompetanse for borgere fra EØS-området". I forskrift til mineralloven[[66]](#footnote-67) er det satt krav til faglige kvalifikasjoner ved drift av mineralske forekomster i kapittel 3. Uttak av mineralske ressurser krever etter bestemmelsen en bergteknisk ansvarlig (BTA) som har ansvar for at driften er teknisk forsvarlig, at uttaket er bærekraftig og at driften skjer i henhold til godkjent driftsplan.

Hvis tilsvarende kompetanse skal godkjennes hos en borger fra EU/EØS-området, gjelder yrkeskvalifikasjonsdirektivet[[67]](#footnote-68) av 2005.[[68]](#footnote-69) Yrkeskvalifikasjonsdirektivet er gjennomført i mineralforskriften kapittel 4. For at en borger fra en annen EU/EØS-stat skal kunne godkjennes som bergteknisk ansvarlig må det sendes inn en søknad med blant annet et kvalifikasjonsbevis og et bevis for søkerens nasjonalitet, jf. mineralforskriften § 4-2.

Selv om en søker ikke har kvalifikasjoner som er likeverdige med de kravene som mineralforskriften kapittel 3 stiller til bergteknisk ansvarlig, så kan søkeren likevel bli godkjent, jf. mineralforskriften § 4-3. Dette gjelder hvis vedkommende legger frem kvalifikasjonsbevis, slik som diplomer, attester og annen dokumentasjon, som minst tilsvarer kvalifikasjonsnivået som stilles i mineralforskriften kapittel 3. Mineralforskriften § 4-3 regulerer utførlig hvordan vurderingen av kvalifikasjonen skal gjøres. Det er DMF som behandler og godkjenner slike kompetansesøknader, jf. § 4-5.

##### Spesielt om miljø

###### Innledning

EU har spilt en viktig rolle i utviklingen av miljørettslige rammeverk både internt i EU, og som en pådriver i det internasjonale miljø- og klimasamarbeidet. Spesielt de siste årene har EU tatt aktive grep i miljøpolitikken, blant annet ved at EU er part til Parisavtalen, og har forpliktet seg til å etterleve den for å begrense klimaendringene. Et flertall av norske forskrifter på miljøområdet har de siste årene blitt innlemmet som et resultat av EUs arbeid på miljøfeltet.[[69]](#footnote-70)

For mineralloven er reguleringene gjennom EØS-avtalen på miljøfeltet spesielt relevant. Miljørelevante bestemmelser og tiltak har ulike grunnlag i EØS-avtalen.[[70]](#footnote-71) For mineralutvinning er det kun EØS-avtalens del V, kapittel 3 om miljø som er direkte relevant.[[71]](#footnote-72)

Av artikkel 73 første ledd følger det at avtalepartenes virksomhet på miljøområdet har til formål å bevare, verne og forbedre miljøet, å bidra til vern av menneskets helse, og å sikre en forsiktig og fornuftig utnyttelse av naturressursene. Av artikkelens annet ledd følger det at avtalepartenes virksomhet på miljøområdet skal bygge på prinsippet om at forebyggende tiltak bør iverksettes, om at skade på miljøet fortrinnsvis rettes opp ved kilden, og om at forurenseren betaler. Det er disse prinsippene som avtalepartene skal legge til grunn for blant annet mineralvirksomhet.

Vedlegg XX lister opp rettsakter som er inntatt i EØS-avtalen som omhandler miljørettslige reguleringer, jf. EØS-avtalen artikkel 74. De direktivene og forordningene som følger av Vedlegg XX med størst relevans for mineralutvinning vil gjennomgås i det følgende. Fremstillingen tar ikke sikte på å gi en uttømmende oversikt, men å illustrere de reguleringene som er mest relevante for mineralaktivitet. De fleste rettsaktene har blitt innlemmet i norske lover og forskrifter, hvor spesielt forskriftene kan ha endret seg en rekke ganger siden innlemmelsene.

###### Rettsakter

Utslipp og forurensning

Utslipp og forurensning i forbindelse med mineralaktivitet er regulert i en rekke rettsakter som er gjennomført i norsk rett. Miljøansvarsdirektivet[[72]](#footnote-73) etablerer et rammeverk for ansvar for miljøskade, og bygger på prinsippet om at forurenseren skal betale. Miljøansvarsdirektivet er gjennomført i ulike deler av forurensningsloven. Miljøkriminalitetsdirektivet[[73]](#footnote-74) pålegger medlemsstatene å innføre strafferettslige sanksjoner i deres lovgivning for overtredelsen av EU-rettens bestemmelser om miljøbeskyttelse. Ved mottakelsen ble det vurdert at miljøkriminalitetsdirektivets forpliktelser allerede var gjennomført gjennom forurensningsloven.

Utslipp og forurensning i vann i forbindelse med mineralaktivitet er regulert i to direktiver. Vannforurensningsdirektivet[[74]](#footnote-75) om forurensning forårsaket av visse farlige stoffer i medlemslandenes vannmiljø er gjennomført i forurensningsforskriften. Vanndirektivet[[75]](#footnote-76) ble gjennomført gjennom forskrift om rammer for vannforvaltningen, og skal bidra til å bevare, beskytte og forbedre vannforekomstene og sikre en bærekraftig bruk av vannressursene.

Forurensning av luft og støy er regulert i to direktiver. Luftdirektiv 1[[76]](#footnote-77) om kartlegging og styring av kvaliteten på omgivelsesluft ble gjennomført gjennom forurensningsforskriften. Reguleringen av lokal luftkvalitet slik direktivet foreskriver, er gjennomført i forurensningsforskriften kapittel 7. I forbindelse med mineralaktivitet er det særlig utslipp av svevestøv som det er aktuelt å regulere. Utendørsstøydirektivet[[77]](#footnote-78) om vurdering og håndtering av ekstern støy av 2002, ble gjennomført i forurensningsforskriften. I dag reguleres rammene for støy som fastsatt i utendørsstøydirektivet i forurensningsforskriften kapittel 5.

Krav om konsekvensutredning

Krav til konsekvensutredninger som skal foretas i forbindelse med planlegging av mineralaktivitet, for eksempel ved etableringen av en gruve, er regulert i plandirektivet.[[78]](#footnote-79) Plandirektivet angir at planer innen angitte sektorer skal undergis en miljøvurdering før de vedtas av en offentlig myndighet, og stiller blant annet krav om dokumentasjon av miljøkonsekvenser av planen, og medvirkning og offentlighet i tilknytning til konsekvensutredningen. Plandirektivet er gjennomført i forskrift om konsekvensutredninger. Forskrift om konsekvensutredninger følger også opp EIA-direktivet om miljøkonsekvensutredninger.[[79]](#footnote-80) EIA-direktivet omfatter vedtak om gjennomføring av tiltak og dets virkning på miljøet.

Avfallshåndtering

Håndtering av avfall er et viktig miljøaspekt i forbindelse med mineralaktivitet. Avfallstransportforordningen[[80]](#footnote-81) om transport av avfall ble gjennomført i avfallsforskriften. Det reviderte rammedirektivet om avfall[[81]](#footnote-82) endrer avfallsdirektivet[[82]](#footnote-83) om avfall og oppheving av visse direktiver, og ble gjennomført i avfallsforskriften.

Deponidirektivet[[83]](#footnote-84) omhandlet i utgangspunktet all deponering av avfall, men etter to større ulykker som forårsaket forurensning ved dambrudd, vurderte EU-kommisjonen at deponidirektivet ikke var spesielt godt egnet til å håndtere mineralavfall.[[84]](#footnote-85) Mineralavfallsdirektivet[[85]](#footnote-86) om håndtering av avfall fra utvinningsindustrien ble derfor vedtatt. Formålet med direktivet er å forhindre eller redusere negative helse- og miljømessige effekter i forbindelse med håndtering av avfall fra mineralindustrien. Bestemmelsene i mineralavfallsdirektivet følger nå av avfallsforskriften kapittel 17.

Ettersom mandatet etterspør en spesifikk redegjørelse for mineralavfallsdirektivet og avfallsforskriften, vil dette behandles i punkt 4.3.2.3.

Miljøinformasjon

Det offentliges krav på tilgang til miljøinformasjon, og det offentliges krav på å delta i utarbeidingen av visse planer og programmer på miljøområdet er også viktige aspekter i mineralsaker. Miljøinformasjonsdirektivet[[86]](#footnote-87) om offentlig tilgang til miljøinformasjon ble gjennomført i lov om miljøinformasjon. Direktiv om offentlighetens deltaking i utarbeidingen av visse planer og programmer på miljøområdet,[[87]](#footnote-88) ble av miljøverndepartementet da vurdert at var i samsvar med norsk rett og praksis gjennom blant annet miljøinformasjonsloven og forurensningsloven med tilhørende forskrifter.

Spesielt om EUs regler om natur- og habitatvern

I EU er det gitt regler om vern av natur som er et omfattende samarbeid for å verne arter og viktige naturområder i hele Europa. Programmet kalles Natura 2000. EU-direktiver om naturforvaltning, slik som habitatdirektivet og fugledirektivet, er ikke en del av EØS-avtalen. Norge er derfor heller ikke med i Natura 2000.

#### Spesielt om mineralavfallsdirektivet og avfallsforskriften

##### Innledning

På bakgrunn av den vurderingen som utvalget er bedt om å foreta i mandatets punkt 3.4, åttende avsnitt, vil det i det følgende redegjøres for mineralavfallsdirektivet og avfallsforskriften. Utvalgets vurderinger av spørsmålet følger av punkt XX.

Mineralavfallsdirektivet[[88]](#footnote-89) om håndtering av avfall fra utvinningsindustrien ble som nevnt over, vedtatt og gjennomført i avfallsforskriften kapittel 17. Formålet med direktivet er å forhindre eller redusere negative helse- og miljømessige effekter i forbindelse med håndtering av avfall fra mineralindustrien.

Mineralavfall defineres som "avfall fra landbasert mineralindustri" hvor avfallet direkte stammer fra undersøkelse, utvinning, behandling og lagring av mineralressurser, og fra drift av steinbrudd, jf. avfallsforskriften § 17-3 første ledd bokstav a. De øvrige reglene om deponering av avfall gjelder dermed ikke for mineralavfall, sml. avfallsforskriften § 9-2 tredje ledd, bokstav f. Tillatelse til å drive et avfallsanlegg skal være en integrert del av virksomhetens tillatelse etter forurensningsloven § 11, jf. avfallsforskriftens § 17-4 første ledd. Direktivet åpner for at mineralavfall kan deponeres i sjø eller ferskvann, så lenge dette ikke kommer i konflikt med kravene i vanndirektivet.

Av mineralavfallsdirektivet artikkel 21 nr. 3 følger det at EU-Kommisjonen skal organisere en utveksling av opplysninger mellom medlemsstatene om de beste tilgjengelige teknikker (BAT), i forbindelse med håndtering av mineralavfall. Kommisjonen har gjort dette blant annet gjennom utarbeidelsen av et eget referansedokument (BREF-document for the Management of Waste from the Extractive Industries). Dokumentet beskriver utførlig de beste tilgjengelige teknikkene som kan begrense negative virkninger på helse og miljø i forbindelse med mineralavfallshåndtering.[[89]](#footnote-90) Av dokumentet følger det at hva som er best tilgjengelig teknikk på feltet raskt vil kunne endre seg med teknologiutviklingen, og på denne bakgrunn vil EU-Kommisjonen kontinuerlig vurdere dokumentet og oppdatere det hvis nødvendig.

I tråd med mandatets punkt 3.4, åttende avsnitt, skal det i det følgende gjøres en sammenlikning av de kravene som avfallsforskriften kapittel 17 stiller med de kravene som stilles ved søknad om en driftskonsesjon.

##### Sammenlikning

Ved søknad om tillatelse til et avfallsanlegg for mineralavfall, stiller mineralavfallsdirektivet blant annet krav om utarbeidelse av en avfallshåndteringsplan. Tillatelsen til anleggelse av et avfallsanlegg gis av Miljødirektoratet, jf. avfallsforskriften § 19-3. For å kunne drive utvinning av mineralforekomster på mer enn 10 000 m3 masse kreves det en driftskonsesjon, jf. mineralloven § 43. Ved søknad om en driftskonsesjon kreves det blant annet at det legges frem en driftsplan hvor søker skal opplyse om planlagt uttak, opprydning og sikring under drift, jf. mineralforskriften § 1-8 annet ledd bokstav b. Denne tillatelsen gis av Direktoratet for mineralforvaltning, jf. mineralloven § 43.

De to tillatelsene som skisseres her, er en tillatelse til håndteringen av avfallet i forbindelse med mineralutvinning, og en driftskonsesjon for å kunne utvinne mineralforekomster på mer enn 10 000 m3 masse. Spørsmålet er hvilke likheter det er mellom de to tillatelsene og hva som er forskjellig.

En grunnleggende forskjell er at avfallsforskriften kapittel 17 og minerallovens krav til driftskonsesjon regulerer ulike formål. Mens formålet med avfallsforskriften kapittel 17 er å sikre at mineralavfall håndteres på en forsvarlig måte, er formålet med kravene som stilles for å få driftskonsesjon at driften skal skje på en bergfaglig forsvarlig måte. Det er derfor rent ulike forhold ved mineralutvinning som reguleres. En annen forskjell er at kravene til avfallshåndteringsplan følger direkte av avfallsforskriften, mens kravene til driftsplan følger av Direktoratet for mineralforvaltnings driftsveileder, som igjen er forankret i forskriften. Et forhold som er likt er at både for søknaden om tillatelse til et avfallsanlegg, og i en søknad om driftskonsesjon skal det legges frem en konsekvensutredning hvis dette kreves etter forskrift om konsekvensutredninger, jf. plan- og bygningsloven kapittel 4.

Et annet forhold som er likt, er at begge tillatelsene må søkes om ved uttak på masser over 10 000 m3, dersom søkeren i driften skal ha et avfallsanlegg for mineralavfall. Det er mange vilkår som kan stilles i forbindelse med begge tillatelsene. For tillatelse til avfallsanlegg kreves det blant annet at den driftsansvarlige utarbeider en avfallshåndteringsplan. For tillatelse til driftskonsesjon kreves det at tiltakshaveren utarbeider en driftsplan. Spørsmålet er om noen av de kravenes som stilles til utarbeidelsen av disse planene er sammenfallende.

Både avfallshåndteringsplanen og driftsplanen har krav om at mineralutvinningen skal beskrives rent tidsmessig, fra prosjektets start, til selve driften av anlegget, og frem til prosjektets slutt. Som regel er det likevel ikke et krav om at planene skal angi når et uttak skal være ferdig utdrevet. I begge planene er det krav om at det gis informasjon om mineralforekomsten. I driftsplanen er hovedfokuset på typen mineralforekomst og hvordan forekomsten forsvarlig skal utvinnes, mens det i avfallshåndteringsplanen er karakteriseringen av selve mineralavfallet som er i hovedfokus.

Når det kommer til selve mineraluttaket, konsentrerer driftsplanen seg om metodene for utvinningen av mineralforekomsten. Det er mindre fokus på selve mineraluttaket i avfallshåndteringsplanen, da fokuset er rettet mot håndteringen av avfallet, og om miljøvirkningen kan minimeres. Det er imidlertid et krav i driftsplanen om at den skal inneholde en beskrivelse av hvordan hensyn til natur og omgivelser skal ivaretas. I den forbindelse kan det sees hen til tillatelser fra andre myndigheter. Dersom en som søker om driftskonsesjon allerede har en tillatelse til avfallshåndtering, vil derfor DMF se hen til de miljømessige vurderingene i tillatelsen i vurderingen av ivaretakelsen av natur og omgivelser. Her vil det derfor kunne være en viss overlapp mellom søknadene.

I både avfallshåndteringsplanen og i driftsplanen stilles det krav om at tiltakshaver utarbeider forslag for overvåking og kontroll av anlegget, hvor det i driftsplanen er selve uttaket som skal sikres og overvåkes, mens hvor det i avfallshåndteringsplanen er mineralavfallet som tas ut som skal overvåkes.

I både avfallshåndteringsplanen og i driftsplanen skal tiltakshaver legge frem forslag til plan for avslutning av mineraluttaket, herunder rehabilitering, opprydning og sikring av området. I avfallshåndteringsplanen bes tiltakshaver, hvis det er relevant, om å sende inn forslag til plan for etterdrift og forslag til fremgangsmåter for overvåking og kontroll etter avslutning. Dette er spesielt for avfallshåndtering, da etterdrift innebærer at deponiet er avsluttet og tildekket. I etterdriftsfasen skal deponiet vedlikeholdes, overvåkes og kontrolleres helt frem til det ikke lenger utgjør en fare for forurensning.[[90]](#footnote-91) Det er derfor naturlig at dette ikke er omtalt i driftsplanen, som jo har som formål å regulere selve mineralutnyttelsen.

Ved avslutning av et avfallsanlegg inntrer meldeplikt. Et avfallsanlegg kan bare anses som endelig avsluttet dersom forurensningsmyndigheten har utført en inspeksjon. Det inntrer også en meldeplikt for avslutning av mineralanlegg som er gitt driftskonsesjon. Det stilles en rekke krav til avslutning av mineralanlegget, hvor tiltakshaver blant annet skal sende inn en sluttrapport til DMF. En forskjell på driftsplanen og avfallshåndteringsplanen er at det er ingen bestemmelser om at DMF skal foreta en inspeksjon før anlegget avsluttes.

DMF kan pålegge tiltakshaver å stille økonomisk sikkerhet for gjennomføring av sikrings- og oppryddingstiltak. Mens dette er et "kan"-vilkår etter mineralloven § 51, så følger det av avfallsforskriften § 17-8 første ledd at den driftsansvarlige "skal til enhver tid" ha en tilfredsstillende finansiell sikkerhet slik at det er tilstrekkelige midler til rådighet til avslutning av avfallsanlegget, og slik at alle forpliktelser om etterdrift kan oppfylles. Det er derfor forskjell på graden av skjønn som myndighetene kan innta i vurderingen ved sikring av opprydning i forbindelse med mineralutvinning. Av mineralforskriften § 2-1 siste ledd følger det at dersom det kan være aktuelt med økonomisk garanti etter forurensningsloven, så skal DMF samordne økonomisk sikkerhetsstillelse med forurensningsmyndigheten.

Gjennomgangen av vilkårene for driftskonsesjon og for avfallshåndteringsplan har vist at det er snakk om ganske forskjellige typer tillatelser, hvor fokuset er på den bergfaglige driften i vurderingen av driftskonsesjonen, mens forurensningen som mineralavfallet vil utgjøre, er hovedfokus i avfallshåndteringsplanen. Vurderingen av søknadene foretas av to ulike direktorater, Direktoratet for mineralforvaltning og Miljødirektoratet. En del av vilkårene som kan stilles i de to ulike tillatelsene er til en viss grad overlappende, slik fremstillingen over har vist.

#### EØS-rett og urfolk

EØS-avtalen har ingen bestemmelser som spesifikt regulerer samers rettigheter. En rekke av EUs traktater inneholder grunnleggende regler om respekt for menneskerettigheter, blant annet rettighetene til minoriteter.[[91]](#footnote-92) Det følger av TFEU artikkel 3 at det er EUs ansvar å promotere disse verdiene, å bekjempe diskriminering, å respektere kulturelt og språklig mangfold, og å beskytte Europas kulturelle arv. Det er likevel ingen egne EU-traktater om samers rettigheter. Om internasjonale konvensjoner med betydning for samers rettigheter, se punkt 4.4.

### WTO

The World Trade Organization (WTO) ble etablert i 1995, og er en internasjonal organisasjon som regulerer handel mellom medlemsland.WTO har blant annet ansvaret for et internasjonalt regelverk om handelsrett. Organisasjonen er også et forum for å forhandle handelsavtaler, og det er et tvisteløsningsorgan for medlemsstatene.

WTO-rett er basert på avtaler som medlemslandene har forhandlet om. GATT ble vedtatt i 1947 som hovedavtalen for internasjonal handel mellom stater. For mineralnæringen er det GATS-avtalen (The General Agreement on Trade in Services) og TRIMS-avtalen (Agreement on Trade-Related Investment Measures) som er de mest relevante avtalene.

GATS-avtalen gjelder for tiltak medlemmene treffer som har innvirkning på handel med tjenester.GATS-avtalen oppstiller to ikke-diskrimineringsprinsipper som er relevante i forbindelse med mineralloven: bestevilkårsbehandling og nasjonal behandling. Prinsippet om bestevilkårsbehandling innebærer at alle medlemsland har plikt til å behandle tjenester og tjenesteytere fra alle medlemsland like gunstig som tjenestene og tjenesteyternet fra det land som nyter mest fordelaktig behandling. Prinsippet om nasjonal behandling innebærer at alle medlemsland skal gi andre medlemslands tjenester og tjenesteytere en behandling som er like god som den landet gir sine egne tilsvarende tjenester og tjenesteytere. Det kan gjøres unntak fra disse prinsippene på visse vilkår.

TRIMS-avtalen regulerer investeringstiltak i forbindelse med handel av varer. Utgangspunktet etter avtalen er prinsippet om nasjonal behandling. TRIMS-avtalen innebærer at handelsrelaterte tiltak i forbindelse med investeringer må meldes.

Prinsippene som GATS- og TRIMS-avtalene oppstiller innebærer for mineralnæringen at alle land under WTO-avtalene i utgangspunktet ikke kan diskriminere andre medlemsland med hensyn til handel med tjenester, tjenesteytere og i forbindelse med investeringstiltak.

## Forholdet til samene

### SP 27

### Grunnloven § 108

### ILO 169

Del III

# Utfordringer med dagens lov

## Svakheter ved dagens system

### Generelle bestemmelser

### Forholdet til annet regelverk

### Rettighetssystemet, leting og undersøkelser

### Driftskonsesjon og avslutning

## Samiske interesser

## Endringer vedtatt sommeren 2021

# Utvalgets vurderinger og forslag

Del IV

# Økonomiske og administrative konsekvenser

Vedlegg 1

Andre lands mineralrett

1. **Innledning**

Det skal her redegjøres for andre lands mineralrett. Det vil først redegjøres for noen av de nordiske landenes rett, herunder mineralsystemet i Sverige, Finland og på Grønland. Til slutt vil det redegjøres for mineralretten i Storbritannia, Australia, Canada og Sør-Afrika.

Det er flere metodiske tilnærminger ved studier av andre rettssystemer. Komparative rettsstudier innebærer blant annet å sammenlikne forskjellige rettssystemer for å studere deres likheter og ulikheter, og bruke dette til å evaluere løsningene som brukes i de forskjellige systemene.[[92]](#footnote-93) Det er en slik tilnærming som vil anvendes her.

Innledningsvis kan det være nyttig å ha en oversikt over termene som brukes om de ulike fasene i prosessen fra leting til mineralutvinning i de ulike landene:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Norsk rett** | **Svensk rett** | **Finsk rett\***  \*O**ffisiell svensk oversettelse av begrepene i den finske gruvlagen** | **Grønlandsk rett**  **\*Offisiell dansk oversettelse av begrepene i den grønlandske råstofloven** | **"På engelsk"\***  **\*Det er ikke et spesifikt land det er snakk om her, men det ordet som de ulike termene som regel oversettes til på engelsk** |
| Leterett | Leting | Prospekteringsarbete | Forundersøkelse | Prospecting |
| Undersøkelsesrett | Undersökningstilstånd | Malmletningstilstånd | Efterforskning | Exploration |
| Utvinningsrett/  driftskonsesjon | Bearbetningskoncession | Gruvtilstand | Udnyttelse | Exploitation/  extraction |

Det bemerkes også at i denne redegjørelsen vil begrepet "konsekvensutredning" brukes om en miljørettslig vurdering i forbindelse med mineralsaker. På engelsk er dette ofte kjent som en "Environmental Impact Assessment" (EIA). Begrepet kan være annerledes i ulike lands rett.

**2. Sverige**

**2.1 Innledning**

Sverige har den største mineralsektoren av de nordiske landene i dag, og er en av EUs ledende produsenter av malmer og metaller. Sverige utvinner blant annet metallene jern, kobber, bly, sink, gull og sølv. I 2019 hadde Sverige tolv gruver i produksjon, og samme år var antallet sysselsatte i gruvedriften 8024 personer. Av industrimineraler produseres i hovedsak kalkstein, kvartssand og dolomitt. Hva gjelder naturstein utvinnes blant annet granitt, gneis, diabas og gabbro. Av de råmaterialene som EU kategoriserer som kritiske, har Sverige store forekomster av antimon, fluorspar, fosfatmineral, grafitt, kobolt, PGE, REE og wolfram.

Mineralnæringen i Sverige reguleres først og fremst av den svenske minerallagen fra 1991. Minerallagen erstattet blant annet gruvlagen, lagen om vissa mineralfyndigheter og lagen om inlösen i vissa fall av rätt till gruva. Minerallagen har imidlertid vært revidert flere ganger siden 1991. Minerallagen er videre utdypet i mineralforskriften fra 1992.

I svensk rett skilles det mellom koncessionsmineral og markägarmineral. I minerallagen reguleres koncessionsmineral, som er uttømmende opplistet i lovens § 1. Som koncessionsmineral regnes for eksempel bly, gull, kobber, litium, grafitt, titan og sølv. Det er staten som eier retten til koncessionsmineralene og som har rett til å utstede tillatelser til undersøkelse og utvinning.

Alle mineraler som ikke er koncessionsmineraler, er markägarmineraler i svensk rett. Byggeråstoff, som for eksempel sand og grus, utgjør en stor andel av dette. Avgrensningen skiller seg noe fra skillet vi har i Norge mellom statens og grunneiers mineraler. Markägarmineraler er på denne bakgrunn ikke omfattet av minerallagen. Disse mineralene tilhører eieren av grunnen, og grunneiers tillatelse er derfor nødvendig for å kunne undersøke grunnen eller foreta utvinning av markägarmineraler. Det kreves derfor ikke en egen mineraltillatelse for utnyttelse av markägarmineraler. Undersøkelse og utvinning av markägarmineraler krever likevel en miljøtillatelse etter miljöbalken.

Rettighetssystemet i Sverige bygger på to trinn: "undersökningstilstånd" og "bearbetningskoncession". Sammenliknet med det norske systemet tilsvarer dette i hovedsak undersøkelsesrett og utvinningsrett/driftskonsesjon. Dagens minerallag er imidlertid fortsatt preget av gruvlagens gamle inmutningssystem. Inmutningssystemet innebærer at retten til å utvinne en mineralforekomst gis den som først påberoper seg retten.

Fremveksten av den svenske mineralretten var, på samme måte som i Norge, sterkt inspirert av det tyske føydale lovsystemet.[[93]](#footnote-94) Den tyske mineralretten bygde på at kongen hadde eiendomsretten til rikets metaller og mineraler. I siste halvdel av 1500-tallet gjorde Kong Gustav Vasa i økende grad gjeldende at Sveriges malmberg tilhørte den svenske kronen. Denne rettighetstankegangen fortsatte, og i perioden fra midten av 1500-tallet til begynnelsen av 1700-tallet gjorde kongemakten dermed gjeldende en vidtgående rett til mineralforekomster. Problemet for kongemakten var etter hvert at kongens hevd til mineralrettighetene gjorde at insentivet til å lete etter og utvinne mineraler ble svekket. Den svenske kongemakten begynte som følge av dette å utlyse belønninger til de som fant mineralforekomster. Det ble derfor innført et prinsipp om bergfrihet, som innebar at enhver fritt kunne lete etter metaller og mineraler på en annen eiers eiendom. Inmutningssystemet, herunder at enhver fritt kunne lete etter og utvinne mineraler, levde dermed videre fra 1700-tallet av.

I Sverige ble den tidligere gjeldende regelen om fri mutingsrett i gruvlagen opphevet ved minerallagen i 1991. Sverige har med dette gått bort fra bergfrihetens prinsipp. Etter minerallagen kan leting dermed kun skje slik den svenske allemannsretten tillater. Den frie leteretten er altså begrenset, og bare grunneier er gitt mer omfattende regler. Om bakgrunnen for innskjerpingen i adgangen til å lete etter mineraler uttales det i Prop. 1988/89:92 s. 52-53 at:

«[i] praxis har [gruvlagen] 2 kapittel 1 § tolkats så, att ingen prövning görs av söknadens möjligheter att utföra ett ändamålsenligt undersökningsarbete så länge området inte överstiger ca 100 hektar. Det innebär bl.a. att visst utrymme finns för s. k. okynnesinmutningar, t. ex. I syfte att hindra andra från att undersöka området. Det förslag jag nu lägger fram skärper något kraven på söknaden i förhållande till vad som nu gäller i fråga om inmutningar. Skärpningarna syftar främst till att komma till rätta med sådant missbruk av rätten till undersökning som jag nyss nämnde.»

Begrunnelsen for at en gikk bort fra prinsippet om fri leterett, var altså at lovgiver ønsket å stanse en praksis som misbrukte systemet. Praksisen innebar at en undersøker kunne legge beslag på et område hvor det ikke nødvendigvis var gjort et hensiktsmessig funn, for så å hindre andre i å undersøke det.

**2.2 Undersøkelser**

For å foreta mer omfattende mineralundersøkelser enn den begrensede retten som følger av den svenske allemannsretten, må en i Sverige søke om en undersökningstilstånd. Undersökningstilstånd skal gis dersom det er grunn til å tro at undersøkelse i området kan føre til funn av konsesjonsmineraler. Av forarbeidene følger det at dette innebærer at det må finnes geologiske forutsetninger for å finne konsesjonsmineraler. Alle kan i utgangspunktet få en slik tillatelse, og tillatelsen er ikke underlagt en skjønnsmessig vurdering.

En undersökningstilstånd innebærer at leteren har en eksklusiv rett til å lete etter mineraler i det aktuelle området, til å foreta prøveboringer og at leteren har en prioritet til å få tillatelse til utvinning av de identifiserte mineralene. Minerallagen har egne regler om konkurrens. Dersom flere søker om å få undersökningstilstånd til samme område, vil den som søkte først få prioritet. Dersom søknadene kom inn samme dag, har søkerne lik rett til å undersøke området. Rettigheten til å undersøke er eksklusiv, og dersom noen har en undersökningstilstånd i et område kan ingen andre få undersökningstilstånd der samtidig.

Ved søknad om en undersökningstilstånd skal det vedlegges en driftsplan. Minerallagen opplister detaljert hva driftsplanen skal inneholde. Driftsplanen skal blant annet inneholde en redegjørelse for det planlagte arbeidet, en tidsplan, kart over områdene som skal undersøkes og en vurdering av i hvilken grad arbeidet kan antas å påvirke både offentligrettslige og privatrettslige interesser. Innehavere av en undersökningstilstånd skal betale en avgift til staten, som fastsettes etter undersøkelsesområdets størrelse og etter mineralenes art.

En undersökningstilstånd gjelder i tre år fra den er innvilget, men kan forlenges dersom det er spesielle grunner til det. Når undersökningstilstånden går ut og dersom ikke en bearbetningskoncession har blitt tildelt for videre utvinning og drift, skal rettighetshaveren sende inn en rapport av undersøkelsene som er gjort med vedlagt kart. Det oppstilles ikke noen aktivitetsplikt for søknader om undersökningstilstånd.

Minerallagen oppstiller imidlertid noen begrensninger for hvor undersøkelsene kan foregå. Det kan ikke foretas mineralundersøkelser i nasjonalparker, eller i områder som er i ferd med å bli tildelt status som nasjonalpark. Det kan heller ikke foretas undersøkelser i strid med forskrifter som er gitt for natur- eller kulturreservater.

Det er bergmästeren som behandler søknader om undersökningstilstånd. Bergmästeren er den øverste lederen for Bergsstaten. Bergsstaten er et forvaltningsorgan som ligger under den statlige forvaltningsmyndigheten Sveriges geologiska undersökning (SGU).

**2.3 Utvinning og drift**

Dersom en ønsker å utvinne forekomstene, kan en søke om en bearbetningskoncession. Med "bearbetning" menes ifølge minerallagen utvinning og bruk av et konsesjonsmineral. Det er to vilkår som må oppfylles for å få bearbetningskoncession. For det første må det være gjort funn av forekomster i et område som sannsynligvis kan utnyttes økonomisk. For det andre må forekomstens beliggenhet og art tilsi at konsesjon burde gis. Dersom flere søker om utvinningstillatelse i samme område, skal en søker som allerede har hatt undersökningstilstånd i området gis prioritet. Hvis ingen av søkerne har hatt undersökningstilstånd i området, skal den som har utført hensiktsmessig letearbeid i området gis prioritet. Hvis ingen av søkerne har utført hensiktsmessig letearbeid i området, skal personen som først sendte inn søknaden gis prioritet. Hvis søknadene er mottatt samme dag, har søkerne lik rett til andel i konsesjonen.

Ved søknad om bearbetningskoncession skal det vedlegges en driftsplan. Kravene til driftsplanen angis detaljert i minerallagen og i mineralforskriften. Det skal blant annet angis hvor mye masse som det er planlagt å ta ut. Tiltakshaver får utvinne de mineralene som omfattes av bearbetningskoncessionen. I utvinningsarbeidet kan tiltakshaver utvinne andre mineraler som måtte finnes i området, i den grad det er nødvendig for å kunne utføre arbeidet effektivt.

Det er Bergsstaten som godkjenner søknad om bearbetningskoncession og driftsplanen for området. Den aktuelle kommunen og länsstyrelsen (sammenliknet med det norske systemet: fylkesmannen) har rett til å bli informert om og til å uttale seg om søknaden. Dersom de to vilkårene er oppfylt, skal bearbetningskoncession tildeles.

Utvinner forplikter å stille sikkerhet for å utføre opprydningsarbeid når konsesjonen opphører. Dersom sikkerheten viser seg å være utilstrekkelig, kan länsstyrelsen senere bestemme at ytterligere sikkerhet må stilles.

En bearbetningskoncession gjelder i 25 år, og skal, uten spesiell søknad, forlenges med ti år av gangen dersom hensiktsmessig bearbeiding pågår når gyldighetstiden utløper. Etter søknad fra konsesjonæren kan den også forlenges i flere andre tilfeller.

Det er bergmästaren som skal utøve tilsyn med etterlevelse av minerallagen. Utvinneren kan også gis pålegg som er nødvendige for å sikre overholdelse av minerallagen. Avgjørelser som er tatt etter minerallagen kan i utgangspunktet klages til fylkesretten, länsstyrelsen, SGU og i noen tilfeller til regjeringen.

Innehavere av en bearbetningskoncession skal betale en årlig "mineralerstatning" til staten og grunneieren. Erstatningen skal tilsvare to promille av verdien av mineralene som er dekket av konsesjonen, som er utvunnet i løpet av året. Tre fjerdedeler av beløpet skal gå til grunneier, og en fjerdel til staten.

**2.4 Miljø**

Miljöbalkens bestemmelser gjelder parallelt med minerallagen, og det er derfor også visse krav etter miljöbalken som må innfris for å få godkjent en undersökningstilstånd og en bearbetningskoncession. Plan- og bygningslagen og miljöbalken henger tett sammen i miljøvurderinger av mineralsaker.

Det kreves ikke en egen miljøtillatelse ved søknad om undersökningstilstånd. Dersom undersøkelsene kan innebære at det naturlige miljøet i området endres *vesentlig*, krever miljöbalken likevel at undersøkelsene skal varsles til den aktuelle tilsynsmyndigheten. Dette vil som regel vil være länsstyrelsen i mineralsaker. Mineralundersøkelser som skal varsles kan starte tidligst seks uker etter at meldingen er gitt, med mindre länsstyrelsen samtykker til noe annet. Länsstyrelsen kan pålegge den varslingspliktige å treffe de tiltak som er nødvendige for å begrense eller motvirke skade på det naturlige miljøet. Hvis slike tiltak ikke er tilstrekkelige for å beskytte det naturlige miljøet, kan länsstyrelsen forby undersøkelsene.

Det følger av minerallagen at miljöbalkens kapitler om forvaltning av land og vann gjelder ved tildeling av bearbetningskoncession. I alle saker som gjelder forvaltning av land og vann, skal det gjøres en vurdering, slik at det aktuelle området brukes på den mest hensiktsmessige måten med hensyn til områdets natur og plassering. I mineralsaker er det bergmästeren og länsstyrelsen som er ansvarlig for en samordning av statens interesser i disse områdene, og som skal vurdere om det å anlegge mineralutvinning i det området det søkes om bearbetningskoncession for, vil være passende bruk av området. Ved vurderingen kan länsstyrelsen be kommunen legge frem planer og plandokumenter etter plan- og bygningslagen.

Miljöbalken krever at en myndighet som oppretter eller endrer en plan, skal gjøre en *strategisk miljøvurdering* av om gjennomføringen av planen vil innebære en påvirkning på miljøet. Undersøkelsen innebærer at myndigheten eller kommunen identifiserer omstendigheter taler for eller imot en betydelig miljøpåvirkning og at det er dialog med länsstyrelsen og andre myndigheter som på grunn av sitt særskilte miljøansvar kan antas å bli berørt av planen. Undersøkelsene innebærer også at det skal foretas en *strategisk konsekvensutredning*. Miljöbalken opplister detaljert hva konsekvensutredningen skal inneholde. De aktuelle interessentene i saken må varsles om søknaden og prosjektets miljøpåvirkning i området. Bergmästeren er forpliktet til å rådføre seg med länsstyrelsen, som normalt skal innhente uttalelse fra den aktuelle kommunen. Hvis planlagte areal- eller reguleringsplaner påvirkes av konsesjonen, skal bergmästeren også innhente en uttalelse fra kommunen. Konsesjonen må i utgangspunktet ikke komme i konflikt med slike planer.

Etter undersøkelsene er foretatt, skal myndigheten avgjøre om gjennomføringen av planen vil innebære en betydelig miljøpåvirkning. Länsstyrelsen avsier en avgjørelse av om området er egnet til å foreta mineralutvinning i. Saken kan prøves av regjeringen dersom bergmästeren finner at tildeling av konsesjon i området er spesielt betydningsfull, eller dersom bergmästeren finner grunn til å fravike det länsstyrelsen har foreslått.

Når det er tatt en endelig avgjørelse i vurderingen av om området er egnet for mineralutvinning og drift, kan det søkes om en miljøtillatelse etter miljöbalken. Minerallagen oppstiller ikke et forbud mot at det ikke kan søkes om bearbetningskoncession og miljøtillatelse paralellt, men vanligvis vil en søker søke om en bearbetningskoncession før søknad om miljøtillatelse sendes inn.

I søknaden om en miljøtillatelse etter miljöbalken, krever minerallagen at det gjennomføres en *spesifikk miljøvurdering*. Dette innebærer at det skal foretas en konsekvensutredning også på dette stadiet i prosessen. Denne skiller seg fra konsekvensutredningen som skal foretas i planleggingsdelen av mineralutvinningen. Denne konsekvensutredningen er mer fokusert på informasjon om selve mineralutvinningen, blant annet ved at miljøeffektene som utvinningen vil kunne ha skal beskrives, det skal gjøres en teknisk beskrivelse av de planlagte aktivitetene, og av hvilke tiltak som er planlagt for å avhjelpe skadelige miljøeffekter.

Søknaden om en miljøtillatelse behandles av en areal- og miljørettsdomstol eller av länsstyrelsen. I søknadsprosessen kan flere forvaltningsorgan på miljøområdet bli involvert for å vurdere saken. Det kan settes vilkår i miljøtillatelsen som gis, for eksempel om håndtering av utslipp, gruveavfall og støy. Hvis gruveselskapet skal endre metode for utvinning, eller utta større masser enn den opprinnelige søknaden forespeilet, kreves ny miljøtillatelse og en oppdatert konsekvensutredning.

Dersom mineralutvinningsprosjektet innebærer at det skal deponeres gruveavfall, kreves det finansiell sikkerhet for å sikre at avfallet håndteres. Det finansielle sikkerheten må ofte også dekke utbedring og gjenoppretting av området etter at utvinningsprosjektet avsluttes.

Hvis det er en risiko for at undersøkelser eller utvinning kan påvirke et beskyttet naturområde eller beskyttede arter, kan det kreves egne tillatelser i disse områdene. Det er ikke tillatt å foreta undersøkelser eller utvinning i nasjonalparker. Det gjelder egne regler for undersøkelser eller utvinning i Natura 2000-områder.

Dersom det er satt miljørettslige vilkår i miljøtillatelsen, skal de miljørettslige forholdene rapporteres om årlig. Länsstyrelsen og kommunen er som regel ansvarlige for å følge dette opp, blant annet gjennom miljøinspeksjoner.

**2.5 Annet relevant regelverk**

Som beskrevet over, henger minerallagen, miljöbalken og plan- og bygningslagen tett sammen, ved at planlegging av områder som skal brukes til mineralutvinning må avklares gjennom miljöbalken ved at bergmästeren og länsstyrelsen foretar en vurdering av om området er egnet til mineralutvinning. En søknad om bearbetningskoncession skal også prøves opp mot gjeldende detaljplaner og områdebestemmelser i plan- og bygningsloven.

Plan- og bygningslagen kan også komme til anvendelse på andre stadier i søknadsprosessen. Loven krever en bygningstillatelse for å etablere en gruve og en tillatelse til opprydning ved gruvedriftens opphør. Det er den lokale kommunen i området som er ansvarlig for å innvilge tillatelser etter loven.

Annen relevant lovgivning er kulturmiljölagen og terrängkörningslagen. Disse lovene kan komme til anvendelse dersom det skal foretas mineralaktivitet i et område med beskyttet kulturarv, eller hvis det skal kjøres i områder hvor det ikke finnes offentlig vei.

**2.6 Spesielt om samiske rettigheter**

Det bor mellom 20 000 og 40 000 samer i Sverige. Samene i Sverige har en eksklusiv rett til reindrift. Rettighetene er eksklusive for medlemmer av en "sameby", som er en økonomisk og en administrativ sammenslutning med et eget styre. Styret skal drive reindriften for medlemmenes beste i et bestemt geografisk område. Sametinget ble opprettet i 1993.

Minerallagen inkluderer i liten grad samiske rettigheter. Loven nevner kun samiske forhold tre ganger, og kun i forbindelse med driftsplan for en undersökningstilstand. For det første skal en driftsplan om undersökningstilstånd sendes til den samiske landsbyen som eierne tilhører, dersom leting skal skje i et område hvor innehaverne har reindriftsrett. Dersom rettighetshaverne har innvendinger mot innholdet i driftsplanen, skal saken prøves av bergmästeren. For det andre kan driftsplanen i visse tilfeller oversettes til samisk. Denne retten kommer til anvendelse i visse områder i Sverige, og implementerer lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk. For det tredje, dersom letearbeidet ligger i et område som brukes til reindrift, skal driftsplanen sendes til Sametinget. Disse bestemmelsene kom inn i minerallagen ved en revisjon i 2014. Det følger også av mineralforskriften at Sametinget skal informeres om søknader og beslutninger om undersökningstilstånd og bearbetningskoncession. Utover dette nevnes ikke samiske rettigheter eller interesser.

Områder av nasjonal interesse for reindrift er beskyttet gjennom miljöbalken, og Sametinget er ansvarlige for å identifisere slike områder. Disse områdene kan imidlertid overlappe med områder som er av nasjonal interesse til andre formål, og kan bestemmes av andre organer. Dette inkluderer nasjonalt forsvar, energiproduksjon, naturvern og mineralutvinning.

Sverige er ikke tilsluttet ILO-konvensjon nr. 169 om urfolks rettigheter. Årsaken til dette er hovedsakelig at konvensjonen ikke anses å være i overenstemmelse med svensk lov.

**2.7 Oppsummering og sammenlikning**

Det svenske systemet kan etter dette anses som et konsesjonssystem. Det bærer likevel preg av at det gjøres få skjønnsmessige vurderinger ved innvilgelse av tillatelser. Et forhold som minerallagen har blitt kritisert for, er at forvaltningsrettslige avgjørelser i noen tilfeller kan påklages helt til regjeringen. Noen avgjørelser fra øverste hold vil derfor i stor grad kunne være en politisk avgjørelse.

Minerallagen skiller seg fra den norske mineralloven ved at den har opphevet prinsippet om fri leterett. I den norske mineralloven eksisterer prinsippet om fri leterett fortsatt. For å kunne undersøke om det finnes mineralforekomster i et område, kreves det en undersökningstilstånd. Rettighetene en har etter en undersökningstilstånd fremstår ganske like som rettighetene etter en undersøkelsesrett etter den norske mineralloven. En forskjell er at det ikke stilles krav til driftsplan for undersøkelsesrett til statens mineraler i Norge. I Norge gjelder det likevel et krav om varslingsplikt og fremleggelse av en plan for arbeidene som skal gjøres i undersøkelsestillatelsen. En annen forskjell er at en i Sverige må kunne påvise at det må finnes geologiske forutsetninger for å finne konsesjonsmineraler for å få undersøkelsestillatelse. I Norge kan ikke søknad om undersøkelsesrett underlegges en skjønnsmessig vurdering fra myndighetene, og kan bare nektes hvis undersøkeren har brutt bestemmelser i mineralloven.

For å kunne utvinne forekomstene, kreves en bearbetningskoncession. Tillatelsen gir tiltakshaver rett til å utvinne forekomstene til det fulle. Dette skiller seg fra den norske mineralloven, hvor det kreves en utvinningstillatelse for å kunne utvinne forekomster, og en driftskonsesjon dersom en skal utta større masser enn 10 000 m³. Den svenske minerallagen fremstår på bakgrunn av disse forhold som mer konsesjonsbasert enn den norske loven.

En annen forskjell ved den svenske minerallagen, er at samene har få rettigheter etter minerallagen, sammenliknet med den norske mineralloven. Hva gjelder miljømessige forhold, synes miljørettslige hensyn å være mer integrert i det svenske systemet enn i det norske. For å kunne få en miljøtillatelse for en bearbetningskoncession, skal bergmästeren og länsstyrelsen først vurdere om den mest hensiktsmessige bruken av området er mineralutvinning. Denne vurderingen skal sees i sammenheng med kommunens planer for området. Minerallagen viser til miljöbalken, hvor alle vurderingene som skal foretas i forbindelse med mineralaktivitet er forankret. Etter norsk lovgivning skal det både foretas miljømessige vurderinger etter mineralloven selv, etter plan- og bygningsloven og etter forurensningsloven. Slik sett kan det sies at etter det svenske systemet er mer integrert hva gjelder miljøvurderingene som foretas i forbindelse med mineralvirksomhet.

Et annet skille er at svensk rett har to ulike systemer for mineralforekomster, hvor minerallagen gjelder for koncessionsmineraler, og hvor øvrige mineraler, som for eksempel byggeråstoff, eies av grunneier og hvor avtaler om utnyttelse må gjøres med grunneier. I Norge derimot reguleres alle disse forekomstene av mineralloven.

**3. Finland**

**3.1 Innledning**

I Finland har mineralutvinning pågått siden 1600-tallet, og Finland har lang erfaring med gruvedrift. Det er mange uoppdagede områder som antas å ha stort potensial. I 2020 hadde Finland over 40 aktive gruver, og rundt 30 prosjekter ble undersøkt for mulig fremtidig gruvedrift. De viktigste metalliske mineralene som utvinnes i Finland i dag, er nikkel, sink, kobber, krom og gull. De viktigste industrimineralene som utvinnes er karbonater, apatitt og talkum.

Organet som er ansvarlig for mineraltillatelser, er det finske sikkerhets- og kjemikalieverket (Tukes). De regionale statsadministrative organene (tilsvarer fylkesmannen i det norske systemet) er ansvarlige for miljørettslige tillatelser. Nærings-, trafikk-, og miljøsentralen i det aktuelle området er ansvarlig for å overvåke og kontrollere gjennomføringen av konsekvensutredninger.[[94]](#footnote-95)

I Finland ble gruvlagen vedtatt i 2011. Loven erstattet dermed den tidligere minerallagen fra 1965. Formålet med loven er å fremme gruvedrift og sikre at bruken av områdene som er nødvendige for driften og malmprospektering er tilrettelagt på en sosial, økonomisk og økologisk bærekraftig måte. Videre er formålet med loven å sikre at kommunene får mulighet til å påvirke avgjørelser som tas, å promotere sikkerhet i gruvedriften og at en part som gjør skader betaler erstatning. Til slutt følger det av lovens formålsbestemmelse at aktiviteten som følger av loven skal tilpasses i samenes hjemland, slik det er nedfelt i sametingsloven, for å sikre rettighetene til samene som et urfolk.

Gruvlagen kommer til anvendelse på undersøkelse, utvinning og drift av gruvemineraler, på gullutvinning i områder som er eid av staten, på avslutningen av gruveprosjekter og i saksbehandling for etableringen av et gruveområde. Videre gir loven en uttømmende opplisting av hvilke mineraler som omfattes. Inkludert i loven er for eksempel mineralene kobolt, krom, gull, uran og wolfram. Metalliske mineraler, industrimineraler, edelstener, marmor og kleberstein er statseide. Øvrige mineraler, herunder stein, grus, sand, leire og jord, reguleres av marktäktslagen. Slike mineraler eies av grunneier.

Rettighetssystemet i Finland bygger på tre trinn: "prospekteringsarbete", "malmletningstillstånd" og "gruvtillstånd". Sammenliknet med den norske mineralloven, kan prospekteringsarbete anses å omfatte både leting og overfladisk undersøking. En malmletningstillstånd kan sammenliknes med en undersøkelsesrett i det norske systemet. En gruvtillstånd kan sammenliknes med en utvinningsrett og en driftskonsesjon.

Etter finsk rett har alle rett til leting og undersøking av områder, herunder til å gjøre observasjoner og til å ta små mineralprøver. Finsk rett bygger dermed på prinsippet om fri leterett, på samme måte som i Norge. Prinsippet er en videreføring av § 3 i den nå opphevede minerallagen fra 1965. Ifølge forarbeidene innebærer den frie leteretten til mineraler at leteren har litt mer omfattende rettigheter enn allemannsretten og den allmenne nytteretten. En leter må gi beskjed til grunneier, og inkludere en plan for hvilke prøver som skal tas.

I Finland har prinsippet om fri leterett eksistert siden 1723, og det har blitt opprettholdt ved revisjon av gruvedriftslovgivningen i 1932, i 1943 og i 1965.[[95]](#footnote-96) Også ved den siste revisjonen i 2011 ønsket lovgiver å beholde dagens ordning. Begrunnelsen for dette var ifølge forarbeidene at grunneier har få forutsetninger for å få til en hensiktsmessig og effektiv leting etter mineraler. Det følger videre av forarbeidene at ved å etablere en fri leterett øker en incentivet til leting og oppdagelser av forekomster, hvilket er den beste forutsetningen for og den mest effektive måten å sikre utvinning av malm på.

**3.2 Undersøkelser**

Dersom en skal foreta mer inngående undersøkelser, som kan innebære en risiko for helse, offentlig sikkerhet, andre næringer, eller det vil svekke landskaps- og naturverdier, må en ha en malmletningstillstånd. En trenger også en malmletningstillstånd hvis grunneier ikke samtykker til leting og undersøking.

Ved søknad om en malmletningstillstånd må en sende varsel til grunneiere og andre rettighetshavere, blant annet reineiere. I søknaden skal en inkludere informasjon om området og hvilke interesser som kan bli berørt, en vurdering av mineralene i området, en driftsplan, en vurdering av miljørettslige konsekvenser, en avfallshåndteringsplan og informasjon om hva en vil gjøre med området når utvinning er ferdig. En malmletningstillstånd gir prioritet for å få en gruvtillstånd senere.

For malmletningstillstånd gjelder det en årlig rapporteringsplikt, hvor en skal rapportere om utførte undersøkelser og resultatene av dem.

**3.3 Utvinning og drift**

Dersom en ønsker å etablere en gruve for å begynne å utvinne mineralene, kreves det en gruvtillstånd. Tillatelsen trengs både for å etablere en gruve og for gjennomføringen av gruvedriften. Søknaden må inneholde den samme informasjonen som ved søknad om en malmletningstillstånd, men i tillegg må søkeren redegjøre mer inngående for områdets egnethet for gruvedrift. Det kreves også at det foretas en konsekvensutredning. Myndighetene kan også be om en uttalelse om aktiviteten fra kommunen, nærings-, trafikk-, og miljøsentralen i området, myndigheten med forvaltningsansvar for området, og andre interessenter. Dersom gruven skal etableres i et samisk område, skal myndighetene og søkeren undersøke konsekvensene av en gruvtillstånd for samene. Det skal også arrangeres en høring hvor søkeren og andre interessenter skal gis en mulighet til å svare på krav og merknader andre måtte ha om etablering av gruven.

For at en tillatelse skal gis, må gruven være økonomisk utnyttbar hva gjelder størrelse, innhold og tekniske karakteristikker. En gruvtillstånd kan ikke gis hvis gruveaktiviteten vil være en fare for allmenn sikkerhet, vil innebære store miljømessige konsekvenser, vil svekke levevilkårene og forretningsforholdene i området og konsekvensene ved gruven ikke kan utbedres gjennom tillatelsesreguleringer. En gruvtillstånd kan heller ikke gis hvis den vil svekke forholdene for tradisjonelle næringer i det samiske hjemlandet, svekke den samiske kulturen eller medføre en betydelig ulempe for et reindriftsområde.

I tillegg til disse tillatelsene trengs det en sikkerhetstillatelse for gruven. Gruvlagen inneholder en rekke bestemmelser som omhandler sikkerhet rundt gruvedriften, hvor kapittel 11 omhandler generelle bestemmelser om gruvens sikkerhet. Videre inneholder lovens kapittel 12 bestemmelser som omhandler sikkerhetstillatelsesprosessen, kapittel 13 omhandler sikkerhetsbestemmelser om gruvemaskineriet og utstyr, og kapittel 14 regulerer kontrollorganene som skal foreta inspeksjon i gruvene.

Gruvlagen har en rekke regler om kompensasjonsordninger. Dette inkluderer kompensasjon til grunneiere fra innehavere av malmletningstillstånd og gruvtillstånd. Loven har også flere bestemmelser om muligheten for å klage på beslutninger tatt av finske gruvemyndigheter eller regjeringen. Beslutninger om tillatelser kan påklages av interesserte parter, registrerte interesseorganisasjoner, kommuner, nærings-, trafikk-, og miljøsentralen i området og av Sametinget.

Gruvlagen har også et eget kapittel med bestemmelser som regulerer opphør av gruvedriften og om opprydning. Det skal sendes et varsel til bergverksmyndigheten som skal foreta en sluttkontroll av gruven. Flere interessenter skal informeres om sluttinspeksjonen og har mulighet til å komme med sin uttalelse. Gruvlagen har også bestemmelser om overvåkning av gruven under utvinning.

**3.4 Miljø og annet relevant regelverk**

I tillegg til bestemmelsene etter gruvlagen, så trengs også andre tillatelser for å kunne åpne en gruve. Selskapet trenger en miljøtillatelse som er i samsvar med miljøvernloven. Det skal også utføres en konsekvensutredning som i finsk rett er regulert i en egen konsekvensutredningslov. En undersøkelstillatelse og en utvinningstillatelse må også være i samsvar med naturvernloven, villmarksloven, areal- og bygningsloven, vannloven, og reindriftsloven.

**3.5 Spesielt om samiske rettigheter**

Det bor rundt 10 000 samer i Finland, og det bor derfor langt færre samer i Finland enn i Norge og Sverige. Av disse innbyggerne, er det kun 40 % som bor i den samiske urfolksregionen.[[96]](#footnote-97) Det er den finske staten som er den rettslige eieren av 90 % av området som er kjent som den samiske urfolksregionen. Til forskjell fra Norge og Sverige, utøver ikke samene eksklusive rettigheter til reindrift utenfor den samiske urfolksregionen. På tross av dette korresponderer ikke den samiske urfolksregionen med reindriftsområdene, som dekker mesteparten av regionen Lappland og den nordre delen av regionen Nord-Ostrobothnia.

I Finland bor det også skoltesamer, som er en egen samisk gruppe. Det er skoltlagen fra 1995 som regulerer skoltesamenes rettigheter i deres urfolksområde, som er en del av urfolksområdet i kommunen Inari.

Den finske gruvlagen adresserer samiske rettigheter gjennomgående. I gruvlagens formålsbestemmelse følger det at aktiviteten som følger av loven skal tilpasses i samenes hjemland, slik det er nedfelt i sametingsloven, for å sikre rettighetene til samene som et urfolk.

Ved søknader om malmletningstillstånd eller gruvtillstånd, skal tillatelsesmyndigheten i samarbeid med Sametinget, myndigheten eller den institusjonen som er ansvarlig for forvaltningen av området, og søkeren, undersøke konsekvensene som den aktuelle tillatelsen vil innebære for samenes rett til å bevare og utvikle sitt språk, sin kultur, og overveie hvilke tiltak som er nødvendige for å redusere og forhindre ulempene. Reinbeiteloven i området skal også inngå i vurderingen. I tillegg opplister bestemmelsen en rekke hensyn som skal inntas i denne vurderingen, blant annet hvor viktig det aktuelle området er for samene som urfolk, og hvilken arealbruk som allerede finnes i det aktuelle området.

Av gruvlagen følger det at en malmletningstillstånd eller gruvtillstånd ikke kan gis hvis den vil svekke forholdene betydelig for å drive tradisjonelle næringer i det samiske hjemlandet, hvis den vil svekke den samiske kulturen, hvis tillatelsen vil svekke skoltenes levevilkår og deres muligheter for å drive virksomhet i området, eller hvis aktiviteten vil medføre en betydelig ulempe for et reindriftsområde.

I forbindelse med den siste inspeksjonen av gruven før nedstenging, slik som nevnt i punkt 3.3, kan Sametinget, berørte parter i et skoltesamisk område og berørte parter i et reinbeiteområde delta på inspeksjonen.

Fordi det er så få saker som foreløpig har blitt prøvd under gruvlagen, er det vanskelig å vurdere hvor sterk beskyttelse rettighetene og interessene til samene, skoltesamene og reinsdyrsholdere har. Sammenliknet med den svenske og norske reguleringen, synes imidlertid de samiske interessene å være mer integrerte.

Samenes status som urfolk ble nedfelt i den finske grunnloven i 1995. Finland har ikke ratifisert ILO-konvensjon nr. 169.

**3.6 Oppsummering og sammenlikning**

Den finske gruvlagen er, sammenliknet med den norske og svenske loven, den nyeste av disse tre. Det bærer loven også preg av. Gruvlagen har et solid forankret bærekraftsperspektiv som reflekteres gjennomgående i lovens bestemmelser. Loven synes også å balansere interessene til rettighetshaverne, innehavere av tillatelser og samiske urfolksinteresser på en god måte.

I likhet med Norge er prinsippet om fri leterett opprettholdt i gruvlagen. Det som er interessant er at dette ikke har hatt betydning for Finlands mineralaktivitet, som er mye høyere enn aktiviteten i Norge. Finland har som nevnt tre nivåer av rettighetstrinn: prospekteringsarbete, malmletningstillstånd og gruvtillstånd. I Finland er det en årlig rapporteringsplikt i forbindelse med undersøkelsesarbeider ved malmletningstillstånd. Dette skiller seg fra Norge, og kan også ha innvirkning på den reelle leteaktiviteten. I Norge skal undersøker først rapportere når undersøkelsene er ferdige og senest seks måneder etter at undersøkelsesretten er opphørt. Mens en i Norge først trenger utvinningsrett for å kunne utvinne, og deretter driftskonsesjon for å utvinne mer enn 10 000 m³ masse, gjelder gruvtillstånden for all utvinning av mineraler.

Et annet skille er at en i finsk rett har to ulike lover for mineraler og for industrimineraler og byggeråstoff. I Norge reguleres alt i mineralloven.

**4. Grønland**

**4.1 Innledning**

Grønland er en del av det såkalte "rigsfællesskabet" som består av Danmark, Færøyene og Grønland, og har siden 1979 hatt et vidstrakt selvstyre. Det er den grønlandske regjeringen (kalt Naalakkersuisut) som er ansvarlige for landets naturressursutvikling.

Grønlands økonomi baserer seg i økende grad på utvinning av mineralforekomster. Det brytes bly og sink i det østlige og nordlige Grønland, og det utvinnes blant annet uran, jernmalm, aluminium, titan, kobber og molybden. I Nalanaq i sør er det mindre forekomster av gull. Grønland har også store forekomster av sjeldne jordartsmineraler. Grønland har hatt stor undersøkelsesaktivitet de siste årene, men det er fortsatt områder som er helt uutforskede og som kan bidra til videre utvikling.

Råstofloven trådte i kraft 1. januar 2010, og erstattet med det den tidligere danske loven. Loven har blitt revidert en rekke ganger siden vedtakelsesdato. Loven omfatter all aktivitet tilknyttet utnyttelse av råstoffer, herunder mineraler, hydrokarboner og CO2-lagring av drivhusgasser. Til forskjell fra Norge, Sverige og Finlands minerallovgivning skiller ikke loven mellom ulike typer mineraler. Loven skiller heller ikke mellom grunneiers mineraler og statseide mineraler. På Grønland er det ingen deler av landet som er privateid, og all rett til å bruke grunnen administreres derfor av Naalakkersuisut. Det er råstofmyndigheden under Naalakkersuisut som er den samlede administrative myndighet for mineralsaker.

Råstofloven omfatter leting, undersøkelse, utvinning og eksport av mineraler. Formålet med loven er å sikre en god utnyttelse av mineralressursene, og at aktivitetene utføres korrekt med tanke på sikkerhet, helse, miljøet, ressursutnyttelse på en sosialt bærekraftig måte og i samsvar med den beste internasjonale anerkjente praksis på området.

Råstofloven bygger på tre rettighetstrinn: "forundersøgelse", "efterforskning" og "udnyttelse". Dette tilsvarer omtrent leterett, undersøkelsesrett og utvinningsrett/driftskonsesjon i det norske systemet. Det kreves en tillatelse for å kunne utføre både leting, undersøkelser og utvinning. Et unntak fra dette er at fysiske personer som er fastbeboende på Grønland kan bedrive småskala undersøkelser og utnyttelse av mineraler. Det er også tillatt for personer som er fast bosatt på Grønland å foreta ikke-ervervsmessig innsamling av løstliggende mineraler.

For å få tillatelse til en forundersøgelse for å lete etter mineraler, må en søke til råstofmyndigheden. En forundersøgelse varer i fem år, og er ikke til hinder for at andre gis en tilsvarende tillatelse samtidig. Råstofmyndigheden kan sette vilkår for tillatelsen, herunder om betaling av vederlag. Råstofmyndigheden kan også fastsette bestemmelser om betaling av gebyr for letetillatelsen.

**4.2 Undersøkelser, utvinning og drift**

For videre undersøkelser og utnyttelse av forekomstene kreves det også en tillatelse. Råstofloven operer ikke med et skarpt skille mellom efterforskning og udnyttelse, og kravene etter disse to tillatelsene reguleres forholdsvis likt.

Råstofmyndigheden kan for en efterforskningstillatelse fastsette vilkår om en gradvis innskrenkning av området som omfattes av tillatelsen. Det er kun aksjeselskap som kan få tillatelse til efterforskning og udnyttelse, hvor det stilles en rekke detaljerte krav til selskapets kapital og organisering. Det kan også settes vilkår for tillatelsene, herunder om gebyr, om innsending av søknader og om myndighetsbehandling av søknadene. I tillatelsene skal det også fastsettes hva slags vederlag rettighetshaveren skal betale til myndighetene. Det kan både fastsettes en arealavgift, en produksjonsavgift og en utbytteavgift. Det kan også fastsettes vilkår om i hvilket omfang rettighetshaveren skal anvende grønlandsk arbeidskraft.

Ved søknad om tillatelse til efterforskning og udnyttelse skal det vedlegges en driftsplan for virksomheten, som skal godkjennes av råstofmyndigheden. I driftsplanen kan det fastsettes vilkår om hvor store masser som skal kunne utnyttes. For en tillatelse til efterforskning kan råstofmyndigheden når ressursmessige, økonomiske eller samfunnsmessige hensyn gjør det nødvendig, pålegge en rettighetshaver å sende inn en plan for utnyttelsen av forekomsten som godtgjør at virksomheten er kommersielt forsvarlig.

For en tillatelse til udnyttelse skal en søker også sende inn en "nedlukningsplan" for behandlingen av det aktuelle området når virksomheten opphører. Nedlukningsplanen skal angi hvordan det økonomisk skal sikres at planen kan gjennomføres og skal godkjennes av råstofmyndigheden som også kan sette vilkår om ivaretakelse av miljø-, sikkerhets- og helsemessige hensyn i denne forbindelse.

En tillatelse til efterforskning gis for 10 år av gangen, og hvis det foreligger særlige omstendigheter, kan tillatelse gis for 16 år. En rettighetshaver som har fått en efterforskningstillatelse og som har påvist at det finnes kommersielt utnyttbare forekomster i området, har rett til å få en tillatelse til udnyttelse. En tillatelse til udnyttelse gis for en periode på 30 år, med mindre en kortere periode fastsettes som vilkår for tillatelsen. Den samlede perioden for en tillatelse til udnyttelse kan ikke overstige 50 år.

**4.3 Miljø og annet regelverk**

Regler om beskyttelsen av miljøet følger av råstoflovens kapittel 13. Av Grønlands egen miljøbeskyttelseslov fremgår det at loven ikke omfatter forhold som reguleres av råstofloven. Det er altså reglene i råstofloven som regulerer de miljørettslige forhold alene.

Innledningsvis stadfestes det at reglene om beskyttelse av miljøet også omfatter beskyttelse av klimatiske forhold og beskyttelse av naturen. Ved anvendelsen av lovens regler om miljøbeskyttelse skal det legges vekt på hva som er oppnåelig ved anvendelse av best tilgjengelig teknikk, herunder så lite forurensende anlegg, maskiner, utstyr, osv, som mulig. Den som innehar en tillatelse til efterforskning og udnyttelse som kan gi grunnlag for forurensning, skal velge et sted for utøvelsen hvor faren for forurensning begrenses mest mulig. Når det skal utføres efterforskning eller udnyttelse, skal virksomheten sørge for at miljømessig risiko identifiseres og vurderes.

Når råstofmyndigheden treffer beslutning om godkjennelse av tillatelse til efterforskning og udnyttelse, skal organet blant annet legge vekt på hensynet til å unngå forringelse eller annen negativ påvirkning av klimatiske forhold og naturen i området. Hvis en tillatelse må antas å kunne få vesentlige negative innvirkninger på klimatiske forhold og naturen, kan tillatelse kun gis på bakgrunn av en vurdering av aktivitetenes innvirkninger på klimatiske forhold og etter at offentligheten, berørte myndigheter og organisasjoner har hatt mulighet til å uttale seg i saken.

Når det skal gis en tillatelse til efterforskning, skal det foretas en konsekvensutredning. Konsekvensutredningen skal godkjennes av råstofmyndigheden. Råstofmyndigheden kan bestemme at søkeren skal sende inn ytterligere materiale til vurdering av virkningene på miljøet, eller at søkeren skal foreta ytterligere undersøkelser av nærmere bestemte forhold. Erstatningsrettslige regler om skade på naturen reguleres også i råstofloven.

Dersom en tillatelse til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse må antas å kunne få vesentlig innvirkning på samfunnsmessige forhold, kan tillatelse kun meddeles når det er gjort en vurdering av "den samfundsmæssige bæredyktighed"[[97]](#footnote-98), og denne er godkjent av råstofmyndigheden.

Vurderingen av den sosiale bærekraften ved prosjektet skal beskrive og vurdere aktivitetenes direkte og indirekte virkning på samfunnsmessige forhold, samspillet mellom forholdene, innbyrdes påvirkninger mellom forholdene og kumulerende virkninger av påvirkninger av forholdene. Råstofmyndigheden har publisert utfyllende retningslinjer for hvordan vurderingen av den sosiale bærekraften ved prosjektet skal foretas. Av retningslinjene følger det at vurderingen blant annet skal dekke aspekter som prosjektets innvirkning på næringsliv og sysselsetting, inntektene fra prosjektet og andre sosioøkonomiske aspekter, bruk av areal og ressurser, helse og utdanning, infrastruktur og sosiokulturelle trekk.[[98]](#footnote-99)

På bakgrunn av vurderingen av den sosiale bærekraften ved prosjektet, skal regjeringen, selskapet som skal utvinne mineraler og andre offentlige interesser som for eksempel den lokale kommunen, forhandle om en "Impact Benefit Agreement". En slik avtale skal sette rammene for samarbeidet mellom de involverte partene for å utnytte utviklingsmulighetene maksimalt, samtidig som skadepotensialet skal minimeres så mye som mulig. Avtalen skal signeres samtidig som udnyttelsestillatelsen gis.

**4.4 Spesielt om inuittenes rettigheter**

På Grønland er 88 % av befolkningen inuitter. Resten av innbyggerne er hovedsakelig dansker. Råstofloven omtaler ikke inuittenes rettigheter spesifikt. Fordi majoriteten av befolkningen er inuitter og fordi all rett til bruk av grunnen på Grønland administreres av Naalakkersuisut, må det antas at råstofloven ivaretar inuittenes rettigheter. Det var derfor antakelig ikke ansett nødvendig med en spesifikk omtale av inuittenes rettigheter i loven. Grønland ratifiserte ILO-konvensjon nr. 196 i 1996.

**4.5 Oppsummering og sammenlikning**

Reguleringen av Grønlands mineralrett skiller seg fra norsk, svensk og finsk mineralrett på flere områder. For det første var Grønland underlagt Danmarks minerallovgivning frem til 2010. Grønland kunne derfor vedta en ny og moderne lov som ikke var bundet av landets tidligere minerallovtradisjoner. Fordi alt land er underlagt staten, kunne Grønland også fritt regulere landets mineraler slik lovgiver ønsket, i motsetning til Norge, Sverige og Finland, som i stor grad er preget av det tradisjonelle skillet mellom grunneiers mineraler og statens mineraler. Det er heller ikke et skille mellom ulike typer mineraler, og loven omfatter også annen form for ressursutnyttelse, slik som utvinning av hydrokarboner og CO2-lagring av drivhusgasser.

Sammenliknet med Norge og Finland er det ikke et prinsipp om fri leterett på Grønland. Den som skal lete etter mineraler må få en tillatelse til forundersøgelse, og for mer inngående undersøkelser kreves det en tillatelse til efterforskning. Unntaket fra dette er at lokalbefolkningen kan få tillatelse til å drive mindre undersøkelser og småskala utvinning, og til å samle mineralforekomster som finnes i overflaten.

Den administrative myndighet, råstofmyndigheden, har kompetanse til å fastsette vilkår for de aller fleste tillatelser og har derfor betydelig påvirkningskraft. Spesielt sammenliknet med de andre nordiske landenes forvaltningsorganer, har råstofmyndigheden stor innflytelse på alle tillatelser som gis, og de kan derfor utforme tillatelser omtrent slik de ønsker.

Det at råstofmyndigheden regulerer hele ressursutnyttelsessektoren på Grønland, gjør nok at en får et godt overordnet bilde over de ulike aktivitetene i ulike områder og kunnskap om hvordan aktivitetene påvirker hverandre. I tillegg er det kun råstofmyndigheden som organ som foretar alle de ulike vurderingene som inngår i tillatelsene, herunder både mineral-, miljø- og sosialrettslige vurderinger. Det kan nok også bidra til å skape et mer helhetlig bilde av de sakene som behandles. På den annen side kan det kanskje også innebære mindre kontroll, da flere ulike organer involvert i en mineralprosess nok i større grad vil ha mulighet til å kontrollere hverandre.

Grønland har også et eget kapittel om miljøbeskyttelse i forbindelse med mineralutnyttelse. Det er ikke en annen miljølov som regulerer mineralutnyttelse. Det kan nok også bidra til en mer helhetlig vurdering av sakene. Lovens kapittel om miljøbeskyttelse inneholder også egne bestemmelser om ivaretakelse av klimaet i vurderingene av om tillatelse skal gis. Dette finnes det ikke tilsvarende bestemmelser om i den norske, svenske eller finske mineralloven.

Den grønlandske mineralloven har krav om en egen vurdering av sosial bærekraft i forbindelse med tillatelse til efterforskning og udnyttelse av mineraler. Et slikt tilsvarende krav finnes ikke i de andre nordiske landenes mineralrett.

**5. Storbritannia**

**5.1 Innledning**

Gruvedrift har lang tradisjon i Storbritannia. Det var Storbritannias store kullforekomster som dannet grunnlag for landets industrielle utvikling på slutten av 1700-tallet. Storbritannia har en variert berggrunn og historisk har det blitt utvinnet store forekomster av mineraler. Storbritannia utvinner både industrimineraler som kiselsand og kalkstein, og mineraler som kaolinitt, kuleleire og kaliumklorid. I Cornwall utvinnes tinn og wolfram, og i Wales og Scottland utvinnes det kobber.

Primærlovgivningen på mineralrettsfeltet i Storbritannia er lovgivning fra parlamentet, common law, og EU-rett. Ved Storbritannias uttreden fra EU 31. januar 2020 vil ikke EU-retten lengre gjelde, og det er forventet at disse reguleringene vil erstattes av internrettslig lovgivning. I tillegg til dette rammeverket vil de enkelte mineral-, planleggings- og miljøtillatelsene kunne inneholde vilkår som søkere vil måtte overholde. Mange av disse vilkårene vil være individuelt tilpasset ut ifra forekomstenes lokasjon, for eksempel på grunn av naturen i området. Noe lovgivning gjelder for hele Storbritannia, mens annen lovgivning kun kommer til anvendelse i noen deler av Storbritannia. Reguleringen kan derfor være litt ulik i England, Wales, Skottland og Nord-Irland.

Reglene i Storbritannia kan også variere ut ifra hvilket mineral det er snakk om å utvinne. Utgangspunktet etter lovgivningen er at grunneier eier mineralene på og under grunnen, helt inn til jordens kjerne. Grunneier kan derfor gi tillatelse for mineralaktivitet til tredjeparter. Staten anses som eier av metallene gull og sølv, og av industriråstoffene kull, olje og gass. Både uran og andre mineraler til bruk i produksjon av atomkraft kreves tvangssolgt til staten i medhold av the Atomic Energy Act 1964.

Hvis gull eller sølv skal utvinnes, må det søkes om tillatelse fra the Crown Estate. Også grunneieren må gi sin tillatelse til dette. The Coal Industry Act 1994 slår fast at kull hovedsakelig eies av the Coal Authority. Utvinning av kull krever lisens, som gis av the Coal Authority. Olje og gass på både land og på havbunnen, tilhører staten. Det er slått fast i the Petroleum Production Act 1998 og the Continental Shelf Act 1964. Lisens kreves for utvinning av olje- og gassforekomster både på land og på havbunnen.

**5.2 Leting, undersøkelse, utvinning og drift**

Vilkårene for å få utstedt lete-, undersøkelses-, og utvinningstillatelser avhenger av det aktuelle mineralet og av hvem som eier det.

For statseide mineraler vil vilkårene for tillatelse fastsettes av den aktuelle statsmyndigheten. Dersom en søknad godkjennes vil det gis en lete-, undersøkelses-, eller utvinningstillatelse for en gitt tidsperiode med tilknyttede vilkår. For grunneiers mineraler vil de krav som gjelder for ulike tillatelser avhenge av avtalen med grunneieren. Slike avtaler er ikke underlagt nasjonale reguleringer, bortsett fra nasjonale helse- og sikkerhetsreguleringer og de nasjonale reglene for beskyttelse av natur og miljø.

Selv om søker har fått en tillatelse til å undersøke eller utvinne mineraler i et område, innebærer ikke dette automatisk at en får rett til å bruke grunnen hvor forekomstene ligger. En slik rett kan kun gis direkte fra grunneier, som regel i form av en leieavtale. Det stilles ikke formkrav til avtalen med grunneier. For innledende letearbeider kan muntlig avtale være tilstrekkelig, men hvor mer omfattende og dyrt arbeid planlegges, bør avtale inngås skriftlig. Et alternativ er ekspropriasjon av området. The Mines Working Facilities Support Act 1966 åpner opp for at den som vil drive mineralvirksomhet kan gis en viss bruksrett på eiendommen. Hvorvidt slik rett skal gis avgjøres av the High Court, og kun dersom retten mener tillatelsen er "expedient in the national interest".

Når undersøkelsene er ferdig, kreves det en produksjonstillatelse for å kunne begynne å utvinne forekomstene, enten fra staten eller fra grunneieren ut ifra hvem som eier forekomsten. Også for utvinningstillatelsen kreves det en tillatelse fra planmyndighetene. Det kreves også en miljøtillatelse for utvinning, hvor vilkårene vil variere ut ifra hvilket område det er snakk om å utvinne i.

Det er ingen garanti for at den som har undersøkelsesrett til en type mineral kan få samme rett til å undersøke et annet mineral, dersom dette blir funnet i prosessen. Med mindre dette er spesifikt avklart i tillatelsen, må det gis en ny tillatelse dersom en ønsker å undersøke et annet mineral også.

**5.3 Miljø**

Miljørettslige forhold reguleres av nasjonale myndigheter og i noen grad av lokale myndigheter. Både England, Skottland, Wales og Nord-Irland har egne miljørettsorganer som er ansvarlige for miljøet i det aktuelle landet. I England er det i tillegg en britisk etat med ansvar for naturvernet, kalt Natural England. Etaten er ansvarlig for å utstede egne tillatelser i områder tilknyttet dyreliv og dyrenes habitater.

I England og Wales gjelder The Environmental Permitting Regulations 2016, som oppstiller krav om miljøtillatelser. Det kreves også en forurensningstillatelse ved utslipp til vannområder og en tillatelse for håndteringen av gruveavfall. Disse tillatelsene dekker utslipp i lufta, i vannet, energieffektivitet og behovet for miljørettslige administrasjonssystemer. Tillatelse gis kun til søkere som kan oppfylle kravene som stilles. Det er årlige avgifter for tillatelsene og den aktuelle myndigheten vil gjennomføre inspeksjoner og har myndighet til å rettsforfølge en rettighetshaver, dersom vilkårene ikke overholdes. Operatørene må sende inn en avfallsplan og en plan for nedstengningen av gruven. Operatørene må benytte seg av beste tilgjengelige teknikk for å minimere miljørettslig påvirkning, og dette kan endre seg gjennom årene ettersom teknologien forbedres.

Det er intet formelt regelverk som gjelder for nedstengningen av en gruve, men krav om dette er adressert gjennom ulike vilkår i de ulike tillatelsene som trengs for mineralutvinning. I tillatelser fra planmyndighetene og i de ulike miljøtillatelsene er det som nevnt over, ofte krav til nedstenging av gruven.

**5.4 Annet relevant regelverk**

I tillegg til en tillatelse til mineralaktivitet kreves det godkjenning for aktiviteten fra den lokale planmyndigheten.

Tillatelse fra planmyndighetene reguleres av the Town and Country Planning Act 1990. Dette er en generell planregulering hvor regulering av mineralvirksomhet bare utgjør en mindre del. Selv om all mineralvirksomhet reguleres av the Town and Country Planning Act kan enkelte tiltak utføres uten tillatelse. Tiltak som kan utføres uten tillatelse er tiltak som har liten effekt på miljøet. Dette omfatter blant annet prøveboringer og geofysiske og geokjemiske undersøkelser. Forutsetningene er at tiltaket ikke varer mer en 28 sammenhengende dager, at arbeidet ikke foregår i områder med sårbar natur, og at området ryddes og gjenopprettes kort tid etter at tiltak er gjennomført. For å få en slik tillatelse fra planmyndighetene vil søkeren som regel måtte gjennomføre en konsekvensutredning.

The Health and Safety Executive 1975 gjelder for reguleringen av forhold som omhandler helse og sikkerhet sammen med lokale reguleringer fra lokalmyndigheter.

**6. Australia**

**6.1 Innledning**

Australia har en omfattende mineralindustri, og er en ledende produsent av mange mineraler. I Australia har en drevet med kullutvinning siden 1800-tallet, hvilket var starten på Australias gruvedrift. Mineralutvinning foregår i samtlige av Australias delstater, men også i de føderale territoriene. I 2020 var det rundt 400 gruver i drift. Mineralvirksomhet spiller en sentral rolle i Australias økonomi. I 2015-2016 bidro gruvedriften direkte til 6 prosent av Australias BNP. I samme periode var mer enn 228 000 personer ansatt i næringen og mineralnæringen stod for 50 prosent av Australias eksportinntekter. Dette gjør mineralnæringen til Australias viktigste eksportnæring. Australia har store forekomster av blant annet gull, nikkel, litium, kobolt, jern, og kobber.

Før de første minerallovene ble vedtatt rundt midten av 1800-tallet, ble mineraler ansett å tilhøre eieren av grunnen. Dette gjaldt likevel ikke de edle metallene gull og sølv som ble ansett å tilhøre staten. Gjennom lovregulering ble eiendomsretten til flere og flere mineraler overført til staten, og i dag er staten eier av nesten alle mineralene i Australia.

Australia er en forbundsstat, og er inndelt i seks delstater og en rekke føderale territorier. Den australske regjeringen administrerer lovgivningen for mineralutvinning til havs. Mineralutvinning på land reguleres av de enkelte statene og forbundsterritoriene i Australia. Reguleringen er derfor ikke harmonisert for hele Australia og det kan derfor være variasjoner i ulike delstaters regulering. Disse minerallovene gjelder for mineralutvinning på land i delstatene og i Nordterritoriet:

* New South Wales: The Mining Act 1992
* Queensland: Mineral Resources Act 1989
* Tasmania: Mineral Resources Development Act 1995
* Victoria: Mineral Resources (Sustainable Development) Act 1990
* Vest-Australia: Mining Act 1978
* Sør-Australia: Mining Act 1971
* Nordterritoriet: Mineral Titles Act 2016

Hver stat har derfor egne mineralmyndigheter som er ansvarlige for tildelingen av tillatelser, for arealplanlegging, for å regulere gruvedriften med hensyn til miljø-, helse- og sikkerhetsbestemmelser og for å innkreve vederlag for mineralene som utvinnes.

**6.2 Leting, undersøkelse, utvinning og drift**

For å utføre mindre letearbeider med håndholdte redskaper og uten maskiner, kreves det leterett. I de fleste statene gis en slik tillatelse for en periode på 1 til 2 år. En leterett krever samtykke fra både grunneier og eventuell annen bruker av grunnen.

For grundigere undersøkelser kreves det en egen undersøkelsestillatelse. I søknad om undersøkelsestillatelse må det opplyses om hvilken type mineral det skal letes etter, en arbeidsplan, estimerte utgifter, søkerens finansielle og tekniske kapasitet, og konsekvensene arbeidene vil innebære for miljøet. Hvor søknad innvilges får søkeren blant annet adgang til eiendommen og til å foreta undersøkelser. Disse undersøkelsene innebærer graving, boring og uttak av mineralprøver. Det kan settes vilkår for godkjennelsen av søknaden. Søkeren kan for eksempel forpliktes til å betale en avgift til grunneier eller bruker av grunnen, betale av en årlig lisens, foreta en årlig rapportering til myndighetene, og til å gjenopprette miljøet ved undersøkelsenes opphør. Retten til å undersøke et område gis som regel i perioder opp til fem år.

Dersom en ønsker å utvinne forekomstene kreves det en utvinningstillatelse. For å få en utvinningstillatelse kreves det at søkeren har en lete- eller undersøkelsesrett. Det må også søkes om en miljøtillatelse, det må finnes løsninger for eventuelle urfolksrettigheter i området før søknad innvilges, offentligheten skal informeres om prosjektet, og det må være inngått avtale med grunneier om bruk av området. Søkeren vil som regel måtte betale en avgift til grunneier og bruker av grunnen, betale leie, rapportere årlig til myndighetene, gjenopprette miljøskade, deponere avfall og betale en avgift for de mineralene som utvinnes. En utvinningstillatelse gis som regel for en periode opp til 21 år i de fleste statene.

Tillatelse til leting, undersøkelser og utvinning av mineraler innebærer rett til adgang til eiendommen. Dette kan imidlertid ikke innvilges av offentlige myndigheter. Søkeren må innhente samtykke fra grunneier og bruker av grunnen, og må avtale en avgift med disse. Hvis partene ikke blir enige om vilkår og avgifter, tas det som regel utgangspunkt i skadene på eiendommen og tapt adgang til og bruk av eiendommen. Verdien av mineralene som utvinnes tas ikke i betraktning.

**6.3 Miljø**

The Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 er den nasjonale miljøloven som gjelder for hele Australia. Lovens formål er å beskytte flora, fauna, økologiske systemer og viktig kulturarv av nasjonal og internasjonal betydning. Loven gjør det mulig med en helhetlig regulering i alle statene for å sikre beskyttelse av natur, kulturarv og biologisk mangfold. Loven kommer til anvendelse på all aktivitet som antakelig vil ha stor nasjonal betydning. Det kan være nødvendig med en godkjenning fra det australske miljødepartementets for gruveprosjekter som vil ha innvirkning på Australias miljø, for eksempel hvis mineralaktivitet vil ha en innvirkning på vannressurser.

I februar 2019 avviste areal- og miljørettsdomstolen i New South Wales en anke fra et selskap som hadde fått avslag på søknad om å utvikle en kullgruve. Retten avviste saken med den begrunnelse at arealplanene var uakseptable og at gruvedriften ville ha store konsekvenser, som ikke kunne skadebegrenses. Retten fant at prosjektets forespeilede utslipp av drivhusgasser ikke ville samsvare med Australias forpliktelser under Parisavtalen. Avgjørelsen er spesiell fordi det er den første store avgjørelsen siden vedtakelsen av Parisavtalen fra 2015, som avviser et naturressursprosjekt på grunn av prosjektets forespeilede utslipp. Avgjørelsen er viktig fordi den vil kunne ha betydning for fremtidige gruveprosjekter i Australia.

**6.4 Spesielt om urfolksrettigheter**

Britenes kolonisering av Australia startet i 1788 etter at James Cook oppdaget kontinentet i 1770. Selv om Australia allerede var befolket av flere folkegrupper, erklærte britene området for å være terra nulluis. Dette betydde at området ikke tilhørte noen. Dermed kunne britene selv gjøre krav på området. Under koloniseringen ble Australias opprinnelige folkegrupper, aboriginene og Torres Strait Islander-folket, fratatt sine landrettigheter.

Synspunktet om at Australia ved koloniseringen var terra nullius ble imidlertid satt til side av the High Court i avgjørelsen Mabo v Queensland. The High Court slo i avgjørelsen fast at Meriamfolket fra Torres Strait hadde visse rettigheter til landområder på bakgrunn av deres tradisjonelle bruk. På bakgrunn av denne avgjørelsen vedtok Australias parlament the Native Title Act 1993 om urfolkenes rett til landområder. Hvilke rettigheter som ligger i Native Title varierer med rettighetshaverens lover og skikker, og i hvilken grad australsk lov anerkjenner disse rettighetene og interessene.

Rettigheter kan være retten til å eie og okkupere et område og ekskludere andre fra å bruke området. Før en operatør går i gang med mineralaktiviteter må vedkommende identifisere utfordringer tilknyttet urfolksrettigheter og beskyttelse av kulturen til aboriginene og Torres Strait Islander-folk. Aboriginene og Torres Strait Islander-folk har spesiell rett til å forhandle med de som søker om å få mineralrettigheter om hvordan mineralaktiviteter kan ha innvirkning på deres rettigheter og interesser. Formålet er å finne en løsning hvor inngrepet ikke kommer i konflikt med urfolks rettigheter eller hvor rettighetene settes til side mot kompensasjon. Hvis partene ikke kan komme til enighet kan the National Native Title Tribunal måtte avsi en avgjørelse.

Hvor noen ønsker å iverksette handlinger som kan stride mot noens native title i området, slår the Native Title Act fast at et spesielt forhandlingsregime skal følges. Forhandlingsregimet aktualiseres ved mineralutvinning i et område hvor noen har native title. Søker kan inngå en Indigenous Land Use Agreement med en urfolksgruppe. En slik avtale vil oppfylle kravene i the Native Title Act 1993. Dette er likevel frivillig mellom partene. For at avtalen skal godkjennes må søkeren registrere avtalen slik loven foreskriver. Hvis enighet om mineralutvinning ikke oppnås innen seks måneder er det opp til National Native Title Tribunal å avgjøre om handlingen kan gjennomføres mot rimelig kompensasjon. Hvis inngrepet ikke rimelig kan kompenseres, kan det ikke tillates.

**7. Canada**

**7.1 Innledning**

Canada er en ledende mineralnasjon og mineralindustrien har stor betydning for landets økonomi. I 2018 hadde landet rundt 200 gruver, hvor mineralproduksjonen hadde en verdi på 47 milliarder samme år. Landet utvinner blant annet kobolt, diamanter, edelstener, gull, nikkel og uran.

Canada består av ti provinser og tre territorier. Det produseres mineraler i alle disse områdene. Minerallovgivningen er basert på statenes reguleringer og noe nasjonal rett. Et mineralprosjekt kan for eksempel være regulert av nasjonal rett når det gjelder urfolksrett, atomkraft, eller miljørettslige forhold som involverer nasjonale myndigheter.

Mineralundersøkelse, mineralutvinning, konstruksjon av og nedstenging av gruver reguleres av provinsenes egen lovgivning i Yukon og i Nordvest-territoriet med noen unntak. I Nunavut og i noen områder i Nordvest-territoriet er offentlig areal og naturressurser regulert og administrert av de nasjonale myndighetene. Bortsett fra Nunavut har hver provins og hvert territorium en egen minerallov og et eget administrasjonssystem for mineralsaker. Noen spesielle mineralrettigheter i Nordvest-territoriet administreres av nasjonalmyndighetene. Provinsene og territoriene, bortsett fra Nunavut, eier majoriteten av mineralrettighetene i Canada, selv om mineralrettigheter også kan eies av private, urfolk og av nasjonale myndigheter. I Nunavut eies mineralrettighetene av de nasjonale myndighetene, av urfolk eller av private.

**7.2 Leting, undersøkelse, utvinning og drift**

Retten til å lete etter mineraler er ulikt regulert i de ulike jurisdiksjonene i Canada. I Nordvest-territoriet, Nunavut, British Colombia, Manitoba, New Brunswick og på Prince Edward Island, må en søke om en letetillatelse fra de lokale myndighetene for å kunne lete etter mineraler. Det er liknende vilkår i Ontario og Quebec, men i disse provinsene utstedes ikke letetillatelsene direkte til selskaper. I Nova Scotia må alle som skal lete etter mineraler registrere seg, men det trengs ikke en tillatelse for leting som ikke krever inngrep i grunnen. De fleste letetillatelser fås mot å betale en avgift. Letetillatelsene går som regel ut etter en viss tid, men kan fornyes. Som regel har ikke de lokale myndighetene skjønn til å nekte å utstede letetillatelser, og tillatelsene tildeles automatisk hvis søkeren innfrir vilkårene som stilles. En leterett kan trekkes tilbake hvis leteren har brutt relevant mineralrett.

For å kunne foreta mer inngående undersøkelser kreves det at søkeren har mineralretten i området. Hvordan en får en mineralrett varierer i de ulike jurisdiksjonene. Noen steder kreves det at en hevder rett til å undersøke et område ved å foreta fysiske oppmerkinger, i noen jurisdiksjoner kan området merkes på et kart eller på et registreringssystem gjennom en internettløsning, og i noen jurisdiksjoner kan en søke om en tillatelse til mineralrett i området. For å få en mineralrett kreves det som regel at det betales en avgift og at det sendes inn tilhørende dokumenter. I noen jurisdiksjoner er det krav om å gi beskjed til og ha en dialog med urfolksgrupper før en hevder en mineralrett i et område.

Den nasjonale forskriften Public Lands Mineral Regulations regulerer utstedelse av mineralrett i form av en leieavtale. Disse reguleringene varierer i de ulike provinsene, og noen steder åpnes det for budrunder for å få mineralretten i et område.

For å beholde en mineralrett må visse krav være oppfylt. I tillegg til å undersøke området, må det utarbeides en vurderingsrapport hvor undersøkelsene og prosjektets kostnad beskrives. Hvis ikke kravene oppfylles vil rettighetshaver måtte si ifra seg mineralretten. En mineralretts varighet varier i de ulike jurisdiksjonene. I noen jurisdiksjoner kan en mineralrett fornyes uten begrensninger, mens en mineralrett i andre jurisdiksjoner varer en viss periode. I Nordvest-territoriet og i Nunavut kan en mineralrett for eksempel vare i maksimalt ti år og etter det vil den utgå.

En mineralrett innebærer en tillatelse til å undersøke området. Hvis området er eid av private, er det som regel krav om at grunneier skal varsles, eller om at det skal inngås en avtale med grunneier. De fleste territoriene og provinsene har bestemmelser om at en domstol, eller en annen form for tvisteløsningsmekanisme, kan benyttes for å løse uenigheter mellom rettighetshavere og grunneiere.

I noen tilfeller kan urfolk eie grunnen eller ha mineralrett i et område. I slike tilfeller må den som ønsker å foreta mineralundersøkelser forhandle med den aktuelle urfolksgruppen om vilkårene for å bruke grunnen og gjennomføre undersøkelsene. Retten til grunnen kan stadfestes i en tillatelse eller leieavtale, og undersøkelsesaktiviteter kan reguleres gjennom en undersøkelsesavtale.

Før en begynner å utvinne forekomstene, må mineralretten erstattes med en utvinningsrett. En utvinningsrett gir rett til å utvinne forekomsten og varigheten er som regel mellom 10-30 år, avhengig av den aktuelle jurisdiksjonen. Leie må normalt betales årlig til myndigheten som utstedte tillatelsen. Utvinningstillatelser kan fornyes hvis leie betales årlig og hvis tillatelsens vilkår oppfylles.

Operatøren må søke om en tillatelse fra myndigheten som godkjenner det foreslåtte utvinningsprosjektet. Dersom det er snakk om et stort utvinningsprosjekt, må operatøren sende inn en detaljert utvinningsplan, en plan for gruvens opphør og i visse tilfeller må det foretas en konsekvensutredning.

Hvor urfolk har rett til grunnen eller har mineralretter i området, må utvinningsrett gis gjennom en produksjonstillatelse, og bruken av arealet må gis gjennom en leierett. Som regel vil urfolksgruppen og mineralselskapet forhandle om en avtale som skal forsikre urfolket om at området brukes varsomt og at det betales kompensasjon til urfolksgruppen. Dette kalles som regel en sosial tillatelse.

Generelt sett er det ulike regler for utvinningsrett basert på typen mineral som utvinnes og det er ulike vilkår som kommer til anvendelse basert på i hvilket område mineralene ligger. Reglene for utvinning av metaller, byggeråstoffer og industrimineraler er ofte regulert i ulik lovgivning. Det er for eksempel spesielle regler for utvinning av uran og thorium. Det er også ulike regler basert på hvor forekomstene er lokalisert. Reglene kan være ulike for privateid grunn, for grunn eid av urfolk eller av staten.

På privateid grunn vil en mineralrettsinnehaver som regel måtte utstede et varsel om bruk av området til grunneier, forhandle en avtale med grunneier eller få en tillatelse fra provinsielle eller territorielle myndigheter om bruk av grunnen. Som regel vil innehaveren av mineralretten måtte betale en kompensasjon til grunneier for bruken av arealet. Hvis grunnen er eid av urfolk må innehaver av mineralretten få en tillatelse til bruk fra urfolksgruppen. I områder i som er eid av inuitter i Nunavut må en tillatelse til bruk av grunnen søkes om fra den Regionale Inuitt-organisasjonen. I statseide områder vil en innehaver av en mineralrett som regel få tillatelse til bruk av grunnen for mineralaktiviteter, men visse vilkår for bruken kan stilles i noen tilfeller.

Staten har myndighet til å ekspropriere landområder i henhold til den enkelte lovgivningen i hver jurisdiksjon. Avhengig av lovgivningen til den aktuelle jurisdiksjonen, kan statens myndighet til å ekspropriere, innebære at en innehaver av en mineralrett kan få rett til bruk av grunnen.

**7.3 Miljø**

I de fleste kanadiske jurisdiksjoner er det lovbestemte miljørettslige krav som kommer til anvendelse dersom et prosjekt er over en viss størrelse. De fleste store mineralprosjekter vil kreve en konsekvensutredning. I British Colombia krever for eksempel the Environmental Assessment Act at det foretas en konsekvensutredning dersom det skal etableres en gruve med en produksjonskapasitet som er større enn 75 000 tonn per år. I noen jurisdiksjoner kan det være krav om at det foretas en offentlig høring ved etableringen av et prosjekt. Det kan også være krav om ulike miljørettslige tillatelser utstedt av de lokale myndighetene.

I tillegg til de potensielle lokale konsekvensutredningene som må gjennomføres i henhold til lokal lovgivning, kan også nasjonale myndigheter kreve at det foretas en konsekvensutredning. Dette følger av the Impact Assessment Act, en nasjonal lov som trådte i kraft i 2019. Loven innebærer blant annet at det nasjonale kanadiske miljøbyrået vil være ansvarlig for koordineringen og administrasjonen av konsekvensutredninger. I disse konsekvensutredningene vil en vurdere effekten som prosjektet kan ha på folkehelsen, samfunn, kjønn, klimaendringer, urfolk, jobber og økonomi. The Impact Assessment Act introduserte også en ny planleggingsfase som skal bestemme om prosjektet skal koordineres med andre jurisdiksjoner eller organer, for eksempel den provinsielle myndigheten, føderale myndigheter eller urfolksorganer.

Gruveprosjekter må være i samsvar med lokal og nasjonal miljørettslig lovgivning. Provinsiell lovgivning vil som regel regulere vilkårene for lagring av gruveavfall og andre avfallsprodukter i forbindelse med driften. Nasjonalmyndighetene kan også være ansvarlige for gruveavfall hvis det involverer uranavfall, avfall som dumpes i farvann hvor mange ferdes, i vann hvor det lever fisk, og miljørettslige forhold av internasjonal eller regional betydning.

De fleste jurisdiksjoner krever finansiell sikkerhet eller en garanti og en godkjent nedstengingsplan før et gruveprosjekt kan starte opp. Noen jurisdiksjoner krever en nedstengingsplan før noen som helst undersøkelsesaktivitet kan foretas.

**7.4 Annet relevant regelverk**

I de fleste jurisdiksjoner vil utviklingen av en gruve kreve at gruveplaner sendes inn og godkjennes av lokale planmyndigheter. I noen jurisdiksjoner gjøres dette samtidig med en miljørettslig konsekvensutredning, mens i andre jurisdiksjoner er gruveplanlegging og miljørettslige vurderinger adskilt.

I noen jurisdiksjoner kan spesifikke landområder, som for eksempel kultur- eller naturvernområder, kreve ekstra godkjenning for mineralaktiviteter. Hvis et mineralprosjekt ligger innenfor området til en kommune eller annen lokal myndighet, vil kommunal lovgivning og tilhørende sonelover måtte overholdes.

**7.5 Spesielt om urfolksrettigheter**

Den Canadiske grunnloven anerkjenner tre grupper urfolk. De anerkjente gruppene er First Nations, Metis og inuittene. Grunnloven beskytter urfolk og deres rettigheter. Canadas høyesterett har definert disse rettighetene etter hvor tilknyttet urfolksgruppen er til området. Det høyeste nivået av rettigheter kalles en "Aboriginal title". Urfolks rettigheter kan også fastsettes ved konvensjoner.

Myndighetene har vært opptatt av urfolks rettigheter og at urfolk skal gis mulighet til å arbeide i mineralindustrien. I 2016 var over 16 500 urfolk ansatt i mineralindustrien. Urfolk utgjorde med dette 12 % av de ansatte i mineralindustrien. Mer enn 500 avtaler om undersøkelse og utvinning av mineraler har blitt inngått mellom mineralselskaper og urfolkssamfunn siden 1974.

I 2014 avsa Canadas høyesterett dom i saken Tsilhqo'tin Nation v. British Colombia. Dette var den første annerkjennelsen av en "Aboriginal title" i Canada, i et begrenset landområde. Det er vanskelig å si hvilken betydning saken vil få for fremtidige mineralprosjekter, da den var meget spesifikt begrunnet.

Selv om det ikke har blitt bevist at urfolk kan ha rettigheter i et område, kan myndighetene plikte å konsultere det berørte urfolket før det gis tillatelse til virksomhet. Utstrekningen av konsultasjonene avhenger av de aktuelle forholdene i saken.

**8. Sør-Afrika**

**8.1 Innledning**

Sør-Afrika har store mineralforekomster. Mineralindustrien har vært viktig for landets økonomi helt siden de første forekomstene av diamanter ble oppdaget i 1878. I 2018 utgjorde mineralsektoren 204 milliarder kroner av landets GDP. Totalt 456 438 personer var ansatt i mineralsektoren i 2018. Sør-Afrika er verdens største produsent av gull. I flere gullgruver utvinnes sølv og uran som biprodukter. Sør-Afrika har også en betydelig diamantproduksjon, og er en av verdens fremste produsenter av platinametaller. Sør-Afrika har mer enn 70 % av verdens kjente reserver av krom-malm, og verdens største manganfyndigheter.

De grunnleggende bestemmelsene om mineralutvinning finnes i the Mineral and Petroleum Resources Development Act 2002. Loven omfatter alle stoffer som forekommer naturlig i jordskorpen eller i vann. Miljørettslige aspekter ved mineralutvinning reguleres av the National Environmental Management Act 1998. I tillegg reguleres også mineralindustrien av lover som Mining Titles Registration Act 1967, Diamonds Act 1986, Precious Metals Act 2005, Mine Health and Safety Act, Labor Relations Act 1995, National Water Act 1998, og av Spatial Planning and Land Use Management Act 2013.

Staten eier alle mineralene i Sør-Afrika. Ministeren for mineralressurser og energi har rett til å tildele, oppheve og trekke tilbake mineral-rettigheter. Departementet for mineralressurser og energi er ansvarlige for å administrere og sikre at mineralloven overholdes.

**8.2 Leting, undersøkelse og utvinning**

Det må søkes om en tillatelse til å lete etter mineraler fra Ministeren for mineralressurser og energi. Leting innebærer at en benytter geologiske, geofysiske og fotogeologiske teknikker i undersøkelsene. En slik tillatelse er gyldig i ett år og kan ikke fornyes.

For å foreta mer inngående mineralundersøkelser må en søke om en undersøkelsestillatelse fra Departementet for mineralressurser og energi og det kreves en miljørettslig tillatelse etter the National Environmental Management Act 1998. En undersøkelsestillatelse kan gis for en periode på 5 år, og kan fornyes en gang for en periode på 3 år.

For å utvinne forekomstene må en søke om en utvinningstillatelse eller en utvinningsrett, og det kreves en miljørettslig tillatelse etter the National Environmental Management Act 1998. En utvinningstillatelse kan bare gis for tilfeller hvor området er mindre enn 5 hektar og forekomstene kan utvinnes innen en periode på 2 år. En utvinningsrett kan gis for 30 år og kan fornyes flere ganger, hvor hver periode ikke må overstige 30 år. En innehaver av en utvinningsrett er ansvarlig for at utvinningsområdet har blitt regulert etter annen aktuell lovgivning. Avhengig av utvinningsområdet kan en innehaver av en utvinningsrett måtte søke om andre tillatelser, slik som en tillatelse til bruk av vann, en utslippstillatelse til luft og en forurensningstillatelse.

**8.3 Miljø og annet relevant regelverk**

Det er ikke tillatt å foreta undersøkelser eller utvinning i områder hvor folk bor, på offentlige områder som offentlige veier, jernbanelinjer eller gravplasser, og på spesielle områder som er bestemt av myndighetene.

Når et utvinningsprosjekt er over, kreves det en miljørettslig tillatelse før en gruve kan stenges. Dersom alle vilkårene er oppfylt kan myndighetene utstede et gruvestengingssertifikat. Ved nedstengning kan myndighetene kreve at det settes av finansielle beløp til å dekke de kostnadene som en nedstengning av en gruve kan innebære.

Det aktuelle området må være korrekt regulert før leting eller andre mineralaktiviteter kan starte. De aktuelle vilkårene varierer etter det aktuelle området, ettersom hver kommunale myndighet har egne reguleringer som kommer til anvendelse.

The Mine Health and Safety Act 1996 regulerer helse og sikkerhet i mineralvirksomhet. Både eiere, arbeidsgivere, ledere og ansatte er pålagt en rekke forpliktelser under loven. Ved brudd på loven kan den aktuelle aktøren bli ilagt strafferettslig ansvar.

**8.4 Spesielt om urfolksrettigheter**

I saken Baleni & Others v the Minister of Mineral Resources and Others i 2019, anerkjente domstolen rettighetene til folk som besitter jord på grunnlag av stammetilhørighet, sedvane, urfolksrett, eller en stammepraksis, slik som definert i the Interim Protection of Informal Land Rights Act 1996. Domstolen uttalte i saken at før det kan tildeles rettigheter etter mineralloven i et landområde som er besitter jord av et folk med et slikt grunnlag til området, må folket samtykke til at slike rettigheter tildeles.

1. <https://oceanfdn.org/seabed-mining/> [↑](#footnote-ref-2)
2. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/havbunnsmineraler/id2701870/> [↑](#footnote-ref-3)
3. Harde fakta 2019 s 44 [↑](#footnote-ref-4)
4. [Rapport (regjeringen.no)](https://www.regjeringen.no/contentassets/6e57b898abea46f1bde2108f82ce1796/no/sved/digital-vedlegg.pdf) fra Samfunnsøkonomisk analyse [↑](#footnote-ref-5)
5. <https://www.nve.no/nasjonal-ramme-for-vindkraft/> [↑](#footnote-ref-6)
6. <https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/fornybar-energi/nasjonal-ramme-for-vindkraft2/id2662796/> [↑](#footnote-ref-7)
7. Henvisning til JORC [↑](#footnote-ref-8)
8. <https://www.fme.is/media/leidbeiningar/2013-319.pdf> appendix I s. 46 [↑](#footnote-ref-9)
9. <https://www.theverge.com/2020/9/22/21451670/tesla-cobalt-free-cathodes-mining-battery-nickel-ev-cost> [↑](#footnote-ref-10)
10. <https://www.statista.com/statistics/208715/total-revenue-of-the-top-mining-companies/> [↑](#footnote-ref-11)
11. 75 mrd. dollar [↑](#footnote-ref-12)
12. <https://www.pwc.com/gx/en/energy-utilities-mining/publications/pdf/pwc-mine-2020.pdf> s 9. [↑](#footnote-ref-13)
13. <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/aggregates-market> [↑](#footnote-ref-14)
14. <https://www.fpri.org/article/2020/10/chinas-monopoly-on-rare-earth-elements-and-why-we-should-care/> [↑](#footnote-ref-15)
15. <https://www.sintef.no/projectweb/secreets/> [↑](#footnote-ref-16)
16. <https://www.heroya-industripark.no/aktuelt/starter-produksjon-av-sjeldne-jordarter-med-raastoff-hentet-fra-yara-paa-heroeya> [↑](#footnote-ref-17)
17. European Commission (2017). [↑](#footnote-ref-18)
18. <https://www.nature.com/articles/s43247-020-0011-0> [↑](#footnote-ref-19)
19. NOU 1996:11 s. 24–25 og Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 26–27. [↑](#footnote-ref-20)
20. NUT 1967:2 s. 12–15. Se også Amund Theodor Helland, *Norsk bergret* (1892) s. 1–106 for flere detaljer om eldre minerallovgivning. [↑](#footnote-ref-21)
21. Ot.prp. (2008-2009) s. 129. [↑](#footnote-ref-22)
22. Ot.prp. Nr. 43 (2008-2009) s. 131. [↑](#footnote-ref-23)
23. Ot.prp. Nr. 43 (2008-2009) s. 44. [↑](#footnote-ref-24)
24. Dette omfatter blant annet krom, mangan, molybden, niob, vanadium, jern, nikkel, kobber, sink, sølv, gull, kobolt, bly, platina, tinn, zirikonium, wolfram, uran, kadmium og thorium. [↑](#footnote-ref-25)
25. Ot.prp. Nr. 43 (2008-2009) s. 53. [↑](#footnote-ref-26)
26. Ot.prp. Nr. 43 (2008-2009 s. 59. [↑](#footnote-ref-27)
27. Ot.prp. Nr. 43 (2++8-2009 s. 59. [↑](#footnote-ref-28)
28. Ot.prp. Nr. 43 (2008-2009) s. 59. [↑](#footnote-ref-29)
29. Mineralforskriften § 1-4 første ledd. [↑](#footnote-ref-30)
30. Minerllovforskriftnen § 1-4 andre ledd bokstav f. [↑](#footnote-ref-31)
31. Ot.prp. Nr. 43 (2008-2009) s. 65. [↑](#footnote-ref-32)
32. DMF skal foreta en prøving av om lovens vilkår er oppfylt, men dette innebærer ingen skjønnsmessig prøving av om utvinningsrett bør tildeles, jf. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 65. [↑](#footnote-ref-33)
33. Mineralloven § 57 og mineralforskriften § 5-5. [↑](#footnote-ref-34)
34. Mineralloven §§ 33, 34. [↑](#footnote-ref-35)
35. Mineralloven § 35. [↑](#footnote-ref-36)
36. [↑](#footnote-ref-37)
37. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 144. [↑](#footnote-ref-38)
38. Unntaket er driftskonsesjone for naturstein, som kreves uavhengig av volum. [↑](#footnote-ref-39)
39. Mineralforskriften § 1-9, jf. mineralloven § 46. [↑](#footnote-ref-40)
40. Mineralforskriften § 1-10, jf. mineralloven § 46. [↑](#footnote-ref-41)
41. Mineralloven § 43. [↑](#footnote-ref-42)
42. Forskrift til mineralloven angir nærmere krav til innhold i søknaden om driftskonsesjon. Søker skal sende inn driftsplan sammen med søknaden om driftskonsesjon. Dette er en helt sentral del av konsesjonssøknaden. Gjennom forskrift til mineralloven er DMF gitt adgang til å stille krav til innholdet i slik driftsplan ved utarbeidelse av driftsplanveileder, som stiller nærmere krav om beskrivelse av mineralforekomsten, planlegging av uttak, sikring og opprydding under og etter avslutning av drift, hensyn til natur og omgivelser og kartgrunnlag. Planen som godkjennes av DMF skal kunne endres og tilpasses under driftsperioden. [↑](#footnote-ref-43)
43. Forskrift til mineralloven § 1-8, jf. mineralloven § 43. [↑](#footnote-ref-44)
44. Mineralloven § 43 tredje ledd tredje punktum. [↑](#footnote-ref-45)
45. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 148. [↑](#footnote-ref-46)
46. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 145. [↑](#footnote-ref-47)
47. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 148. [↑](#footnote-ref-48)
48. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 148. [↑](#footnote-ref-49)
49. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 87. [↑](#footnote-ref-50)
50. Sikkerheten må være slik at den ved konkurs hos tiltakshaver ikke vil inngå i konkursboet. Det skal legges vekt på uttakets kompleksitet, type masse, potensiell forurensningsfare, underjords- eller dagbruddsdrift, beliggenhet, lokal beskaffenhet mv. Sikkerheten skal samordnes med forurensningsmyndighetene dersom det kan være aktuelt med økonomisk garanti etter forurensningsloven. [↑](#footnote-ref-51)
51. Ot.prp. br. 43 (2008-2009) s. 67. [↑](#footnote-ref-52)
52. Ot.prp. Nr. 43 (2008-2009) s. 135. [↑](#footnote-ref-53)
53. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009), se særlig s. 47 og 131. [↑](#footnote-ref-54)
54. NOU 1996:11 s. 150. [↑](#footnote-ref-55)
55. Rundskrift fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet H-2014-2 punkt 2.5, jf. plan- og bygningsloven § 5-6 tredje ledd. [↑](#footnote-ref-56)
56. Jf. veiledning om byggesak, veiledning til byggesaksforskriften § 4-3 første ledd bokstav g. [↑](#footnote-ref-57)
57. Ved kgl.res. 8. juli 1983 er forurensningsmyndighetens myndighet etter forurensningsloven, med unntak av myndigheten etter § 5 første ledd, delegert til Klima- og miljødepartementet. Samtidig er Klima- og miljødepartementet tillagt myndighet til å fastsette hvilken forurensningsmyndighet som kan fatte vedtak etter forurensningsloven med forskrifter, jf. forurensningsloven § 81. [↑](#footnote-ref-58)
58. I rundskriv T-3/12 punkt 2.1 fremgår at fylkesmannen er gitt myndighet etter forurensningsloven for visse saksområder, herunder "[m]ineralsk industri". Etter rundskrivet omfatter dette "[b]ryting og utvinning av stein, kalkstein, gips, sand, leire, grus, kjemiske mineraler og gjødselsmineraler og produksjon av ikke metallholdige mineralprodukter, unntatt produksjon av glass og gipsplater og virksomheter som omfattes av forurensningsforskriften kapittel 36 vedlegg 1 punkt 3.1, 3.4, 3.5 og 4.3". [↑](#footnote-ref-59)
59. Lov 9. juni 1972 nr. 31. [↑](#footnote-ref-60)
60. Lov 21. desember 1984 nr. 101. [↑](#footnote-ref-61)
61. Jf. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) punkt 4.5.9. [↑](#footnote-ref-62)
62. Jf. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) punkt 4.5.9. [↑](#footnote-ref-63)
63. Jf. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) punkt 4.5.9. [↑](#footnote-ref-64)
64. Lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster. [↑](#footnote-ref-65)
65. Jf. The Treaty of Lisbon article 176 A (2007/C 306/01). [↑](#footnote-ref-66)
66. Forskrift 23. desember 2009 nr. 1842 til mineralloven. [↑](#footnote-ref-67)
67. Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2005/36/EF av 7. september 2005 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. [↑](#footnote-ref-68)
68. Jf. EØS-avtalens vedlegg VII nr. 1 [↑](#footnote-ref-69)
69. Bugge (2019) s. 133. [↑](#footnote-ref-70)
70. Bugge (2019) s. 140. [↑](#footnote-ref-71)
71. Andre grunnlag er EØS-avtalens artikkel 78 som gir grunnlag for praktisk samarbeid om blant annet det europeiske miljøbyrå. EØS-avtalens artikkel 23 omhandler miljøreguleringer for produkter som faller under det frie varebyttet. Ingen av disse bestemmelsene er direkte relevante i forbindelse med mineralvirksomhet etter mineralloven. [↑](#footnote-ref-72)
72. Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2004/35/EF av 21. april 2004. [↑](#footnote-ref-73)
73. Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2008/99/EF av 19. november 2008. [↑](#footnote-ref-74)
74. Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2006/11/EF av 15. februar 2006. [↑](#footnote-ref-75)
75. Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000. [↑](#footnote-ref-76)
76. Europaparlamentets- og rådsdirektiv 96/62/EF av 27. september 1996. [↑](#footnote-ref-77)
77. Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2002/49/EF av 25. juni 2002. [↑](#footnote-ref-78)
78. Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2001/42/EF av 27. juni 2001. [↑](#footnote-ref-79)
79. Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2014/52/EU av 16. april 2014. [↑](#footnote-ref-80)
80. Europaparlamentets- og rådsdirektiv (EF) nr. 1031/2006 av 14. juni 2006. [↑](#footnote-ref-81)
81. Europaparlamentets- og rådsdirektiv (EU) 2018/851. [↑](#footnote-ref-82)
82. Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2008/98/EF av 19. november 2008. [↑](#footnote-ref-83)
83. Rådsdirektiv 1999/31/EF av 26. april 1999 om deponering av avfall. [↑](#footnote-ref-84)
84. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eosnotatbasen/notatene/2004/nov/mineralavfallsdirektivet/id243240/> [↑](#footnote-ref-85)
85. Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2006/21/EF av 15. mars 2006. [↑](#footnote-ref-86)
86. Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2003/4/EF av 28. januar 2003. [↑](#footnote-ref-87)
87. Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2003/35/EF av 26. mai 2003. [↑](#footnote-ref-88)
88. Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2006/21/EF av 15. mars 2006. [↑](#footnote-ref-89)
89. [MWEI BREF (europa.eu)](https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/jrc109657_mwei_bref_-_for_pubsy_online.pdf) [↑](#footnote-ref-90)
90. Avfall Norge – Veileder for avslutning og etterdrift av deponier – Rapport fra desember 2015. [↑](#footnote-ref-91)
91. Jf.TFEU art. 2. [↑](#footnote-ref-92)
92. Bogdan (2013) s. 37. [↑](#footnote-ref-93)
93. Jf. SOU 2000:89 fra s. 72. [↑](#footnote-ref-94)
94. På svensk: "Närings-, trafik- och miljöcentralerna", et statlig regionalt embetsverk i Finland med ansvar for iverksettelses- og utviklingsoppgaver, jf.statsministeren og departementene.fi (2020). [↑](#footnote-ref-95)
95. RP 273/2009 rd s. 50. [↑](#footnote-ref-96)
96. Som den samiske urfolksregionen regnes kommunene Enontekiö, Utsjoki og Inari, og en del av kommunen Sodankylä, jf. Samediggi.fi (2020). [↑](#footnote-ref-97)
97. Begrepet kan på engelsk oversettes til "Social Impact Assesment". [↑](#footnote-ref-98)
98. Guidelines for Social Impact Assessments for mining projects in Greenland (2009). [↑](#footnote-ref-99)